STUDIEN

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

CORNELIA HEINTZE, RAINALD ÖTSCH
UND AXEL TROOST

DIE BESCHÄFTIGUNGS-LÜCKE IN DER SOZIALEN INFRASTRUKTUR

UNGEDECKTE BEDARFE FÜR EINE GUTE VERSORGUNG MIT ÖFFENTLICHEN UND GEMEINWOHLORIENTIERTEN DIENSTLEISTUNGEN IN DEUTSCHLAND



CORNELIA HEINTZE, RAINALD ÖTSCH UND AXEL TROOST

DIE BESCHÄFTIGUNGSLÜCKE IN DER SOZIALEN INFRASTRUKTUR

UNGEDECKTE BEDARFE FÜR EINE GUTE VERSORGUNG MIT ÖFFENTLICHEN UND GEMEINWOHLORIENTIERTEN DIENSTLEISTUNGEN IN DEUTSCHLAND

Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

CORNELIA HEINTZE ist promovierte Politologin, arbeitete als Referentin im niedersächsischen Finanzministerium und als Stadtkämmerin. Heute arbeitet sie als freie Autorin und Coach. Sie publiziert im Bereich international vergleichende Staats- und Wohlfahrtsforschung, zu den Themen Bildung, Gesundheit, soziale Dienste und über Probleme gesellschaftlicher Ungleichheit.

RAINALD ÖTSCH ist Ökonometriker, hat an der Universität Potsdam im Bereich der Risikoquantifizierung promoviert, beschäftigt sich seitdem schwerpunktmäßig mit Finanz- und Wirtschaftspolitik und arbeitet derzeit für eine Gemeinschaft von Bundestagsabgeordneten der Fraktion DIE LINKE.

AXEL TROOST ist Volkswirt und seit 2017 Senior Fellow für Wirtschafts- und Europapolitik bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Der Vizevorsitzende der LINKEN und Mitgründer der WASG war von 2005 bis 2017 finanzpolitischer Sprecher der Linksfraktion im Deutschen Bundestag. Zuvor arbeitete er von 1991 bis 2002 unter anderem als Institutsleiter und auf dem Ticket der IG Metall als Berater des Anker-Projektes des Wirtschaftsministeriums in Mecklenburg-Vorpommern an der Begleitung von Privatisierungsprozessen und der Organisation von Standortarbeitskreisen und Unternehmensnetzwerken. Er ist Geschäftsführer der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik und des Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW).

IMPRESSUM
STUDIEN 2/2020
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V.i.S.d.P.: Alrun Kaune-Nüßlein
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Februar 2020
Illustration Titelseite: Frank Ramspott/iStockphoto
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation
Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100 % Recycling

INHALT

«MEHR VON EUCH IST BESSER FÜR ALLE.» FÜR EINEN INFRASTRUKTURSOZIALISMUS

Die Rückgewinnung und der Ausbau des Öffentlichen, der Commons, der sogenannten «Freiheitsgüter» (Brie/Klein), sind zentral für den notwendigen sozialen und ökologischen Umbau der Wirtschaft und Gesellschaft.

Im Zentrum eines solchen Infrastruktursozialismus oder einer solchen «Fundamentalökonomie», wie Wolfgang Streeck es jetzt im Anschluss an eine englische Autorengruppe nennt (Foundational Economy Collective 2019), würden Bereiche stehen, die gemeinhin unter einen (weiten) Begriff der Reproduktions- oder Sorgearbeiten fallen: Ausbau bedürfnisorientierter sozialer Infrastrukturen im Bereich Gesundheit und Pflege, Erziehung und Bildung, Forschung, soziale Dienste, Ernährung und Schutz unserer natürlichen Umwelten sowie Pflege menschlicher Beziehungen. In diesen zentralen Bereichen beklagen alle seit Jahren Mangel, es sind die einzigen Bereiche, in denen die Beschäftigung in den Industrieländern wächst.

Doch in Jahrzehnten neoliberaler Kürzungs- und Privatisierungspolitik sowie Ökonomisierung wurde der Bereich sozialer Infrastrukturen und öffentlicher Dienste finanziell und personell ausgezehrt. In vielen Bereichen können selbst die verbliebenen Aufgaben kaum noch geleistet werden. Es fehlt an Lehrer*innen, Erzieher*innen, Pfleger*innen, Sozialarbeiter*innen, Polizist*innen, aber auch an Verwaltungspersonal, Steuerprüfer*innen oder Planer*innen. Hier besteht auch ein enormer Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften. Zugleich muss diese Arbeit aufgewertet und besser bezahlt, müssen die Arbeitsbedingungen und der Personalschlüssel deutlich verbessert werden. Nicht umsonst drehen sich viele der Tarifauseinandersetzungen der letzten Jahre um Standards der Personalbemessung in Kitas, Krankenhäusern, Schulen oder demnächst im öffentlichen Nahverkehr. Hier besteht also ein großes Potenzial für zusätzliche und qualifizierte Beschäftigung.

Die damit verbundenen Aufgaben sind öffentlich zu halten und nicht dem Markt preiszugeben. Privatisierte Bereiche gilt es zu rekommunalisieren. Der Ausbau und der freie Zugang zu sozialen Infrastrukturen wären zugleich ein Beitrag zum Abbau von sozialen Ungleichheiten, zur Ökologisierung unserer Produktionsweise (da diese Arbeit mit Menschen selbst wenig Umweltzerstörung mit sich bringt) sowie zur Bearbeitung der Krisen von (bezahlter) Arbeit und (unbezahlter) Reproduktion. Und gut gewendet könnten sie einen Beitrag zur emanzipativen Gestaltung von Geschlechterverhältnissen leisten, durch den Blick auf reproduktive Funktionen.

Ein Ende der sogenannten «schwarzen Null» und höhere Steuern für Hochvermögende sowie die Einbeziehung aller in die Sozialversicherungssysteme wären sinnvolle Sofortmaßnahmen, um die dafür notwendigen Investitionen zu finanzieren.

Mit dem Ausbau des kollektiven Konsums durch Stärkung sozialer und anderer Infrastrukturen sowie der allgemeinen solidarischen Sicherungssysteme wird a) die Grundlage für eine solidarische und demokratische Lebensweise gelegt, kann b) vielen die Angst und Unsicherheit vor notwendigen großen gesellschaftlichen Veränderungen genommen und kann c) der in Teilen der Gewerkschaften bzw. Arbeiterklasse verbreiteten Fixierung auf Lohnerhöhung und stofflichen Warenkonsum entgegengearbeitet werden – ohne sich in Verzichtsdebatten zu verkämpfen. Mit einem solchen (nicht warenförmigen) Ausbau des Öffentlichen werden zugleich Märkte und Privatisierung zurückgedrängt. Das Öffentliche als Sphäre des Gemeinsamen muss erfahrbar, der Reichtum des Öffentlichen herausgestellt werden.

Eine solche neue Ökonomie, die sich nicht um den Profit, sondern um individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse dreht, bildet die Grundlage für gesellschaftlichen Zusammenhalt, für eine demokratische und solidarische Lebensweise – entgegen der Entsolidarisierung durch neoliberale und radikale rechte Kräfte. Es gibt wenige Ansätze, die einer solchen öffentlichen Produktionsweise eine eigene ökonomische Qualität zugestehen. Ausnahmen sind zum Beispiel die Ansätze eines «Public Value» (Mazzucato/Ryan-Jones 2019) oder einer «Sozialwirtschaft» (Müller 2005 u. 2010). Eine andere Ökonomie erfordert eine andere gesellschaftliche Buchführung, die bedarfsorientiert ist und dabei von den gesellschaftlichen und natürlichen Ressourcen ausgeht. Es geht um die Frage, zu welchem Zweck und wie wir diese Ressourcen einsetzen wollen. Wir benötigen ohnehin einen planvolleren Einsatz von Ressourcen, um ihren Verbrauch drastisch zu reduzieren. Dies gilt nicht nur für stoffliche Ressourcen, sondern auch für die Arbeitskraft. Eine gesellschaftliche Buchführung vorhandener und benötigter Ressourcen würde eine von kapitalistischen Werttransfers unabhängige Grundlage für eine öffentliche Produktionsweise ermöglichen.

Mario Candeias,
Direktor des Instituts für Gesellschaftsanalyse
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

KURZFASSUNG

Seit Anfang der 1990er Jahre fand im öffentlichen Dienst ein massiver Personalabbau statt, der von einer systematischen Entstaatlichungspolitik geprägt wurde. Dies machte selbst vor staatlichen Kernaufgaben wie der Sicherheits- und der Bildungspolitik nicht halt. Die negativen Folgen dieser Politik sind heute unübersehbar, wobei Care- und Pflegeleistungen besonders von personellem Notstand betroffen sind. Insgesamt zeigt sich ein Verlust von Gestaltungs- und Kontrollmacht.

Während in Deutschland im öffentlichen Dienst aktuell 58 Personen (Vollzeit und Teilzeit) und bei öffentlichen Arbeitgebern insgesamt 74 Personen auf 1.000 Einwohner*innen beschäftigt sind, arbeiten in den skandinavischen Staaten im öffentlichen Sektor mehr als doppelt so viele Personen (Finnland: 123, Dänemark: 153, Schweden: 148 und Norwegen: 159). Während in den skandinavischen Staaten mehr als 30 Prozent der Beschäftigten einen öffentlichen Arbeitgeber haben, sind es in Deutschland nur 15 Prozent. Eine gewisse Rolle spielt dabei, dass viele soziale und gesundheitliche Leistungen in Deutschland traditionell von kirchlichen und freigemeinnützigen Trägern erbracht werden. Darüber hinaus ist der Einfluss renditeorientierter Unternehmen in den vergangenen Jahren stark gewachsen.

In der Europäischen Union belegt Deutschland bei den Ausgaben für das Personal im öffentlichen Dienst relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nur den vorletzten Platz. Entgegen der verzerrten deutschen Selbstwahrnehmung waren die Ausgaben schon Mitte der 1990er Jahre gering, sind seitdem aber weiter gesunken. Um den BIP-Anteil von 1995 zu erreichen, hätte der deutsche Staat im Jahr 2017 fast 40 Milliarden Euro mehr an Personalausgaben tätigen müssen, zur Erreichung des EU-Durchschnitts fast 80 Milliarden Euro und für ein skandinavisches Niveau von rund 14 Prozent über 200 Milliarden Euro.

Die vorgenommene Auswertung von Studien und amtlichen Statistiken offenbart in Bereichen, wo die Beschäftigtenzahlen schon jetzt deutlich dem gesellschaftlichen Bedarf hinterherhinken und sich ein weiter dynamisch wachsender Bedarf erwarten lässt, ein Potenzial von weit über einer bis zu nicht ganz vier Millionen zusätzlicher Beschäftigter.

Schon allein im Bereich der *Kinderbetreuung* – von Krippen bis Horten – sind gegenüber heute gut 400.000 rechnerische Vollzeitkräfte an pädagogischem Personal mehr erforderlich, wenn zur Bedarfsdeckung auch noch die Durchsetzung der fachlich empfohlenen Personalschlüssel hinzutritt. Rechnet man die Bereiche Verwaltung, Verpflegung, Reinigung, Supervision usw. hinzu, liegt das Potenzial an zusätzlicher Beschäftigung noch deutlich höher.

Im *Bildungsbereich* besteht Personalmangel von den Schulen über die Hochschulen bis zur Weiterbildung. Mit Blick auf konkrete Bedarfe, wie pädagogischen Ansprüchen genügende Ganztagsschulen, bessere Betreuungsverhältnisse, mehr Schulsozialarbeit und Inklusion, kann ein Potenzial von mehreren Hunderttausend Vollzeitstellen festgestellt werden.

Im Bereich Gesundheit und Sozialwesen gibt es einen erheblichen ungedeckten Personalbedarf in der *Krankenhaus- und Altenpflege*. In der Krankenhauspflege beläuft er sich auf mindestens 100.000 rechnerische Vollzeitkräfte; in der Altenpflege ist er perspektivisch noch wesentlich höher. Würde bezogen auf die heute Pflegebedürftigen bei konstanter Versorgung durch pflegende Angehörige die Personalausstattung so gestärkt, dass fachliche Standards nicht nur auf dem Papier stehen, wären mehrere Hunderttausend Kräfte zusätzlich nötig. Tendenz zukünftig stark steigend.

Auch im Bereich der *kulturellen Dienste* gibt es einen nicht unerheblichen Bedarf. Dieser bewegt sich im Bereich von 100.000 Stellen aufwärts. Eine große Rolle käme professionell geführten, zu kommunalen Begegnungsstätten ausgebauten öffentlichen Bibliotheken zu.

Beschäftigungspolitisch gibt es in den großen öffentlichen Bedarfsfeldern Bildung, Soziales, Gesundheit und Kultur in der Perspektive bis 2030 und darüber hinaus ein so großes Potenzial an Mehrbeschäftigung, dass damit die Arbeitsplatzverluste, die es bei einer sozialökologischen Transformation im Verarbeitenden Gewerbe gäbe, gut ausgeglichen werden könnten.

Die mit einer Hinwendung zu den genannten Dienstleistungsfeldern verbundene Binnenmarktorientierung ist auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wichtig. Denn die exorbitanten Leistungsbilanzüberschüsse, die Deutschland seit Jahren aufweist, unterminieren die gesamtwirtschaftliche Stabilität, da sie nur durch fortgesetzte Verschuldung anderer Volkswirtschaften gegenüber der deutschen aufrechterhalten werden können und somit die Entstehung von Wirtschafts- und Finanzkrisen befeuern. Eine Reduktion der Leistungsbilanzüberschüsse setzt aber zwingend eine stärkere Binnenwirtschaft voraus, wie sie mit einem massiven Ausbau sozialer Dienste einherginge.

Nicht zuletzt käme der Personalaufbau in öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungsfeldern auch dem Ziel der Vollbeschäftigung zugute. Trotz der in den vergangenen Jahren gesunkenen Arbeitslosigkeit gibt es nach wie vor in erheblichem Umfang offene und verdeckte Arbeitslosigkeit und ungewollte Teilzeit.

Ohne eine Anhebung der Staatsausgabenquote auf das Niveau von Mitte der 1990er Jahre kann nicht ansatzweise mit der Hebung des dargestellten Potenzials gerechnet werden. Im Jahr 2018 lag die Staatsausgabenquote Deutschlands bei 44,6 Prozent des BIP gegenüber 49,4 Prozent des BIP im Jahr 1996 (verglichen

mit rund 51 Prozent im skandinavischen Mittel). Höhere Steuern auf Gewinne, große Einkommen und Vermögen sowie die Einbeziehung aller in die Sozialversicherungssysteme wären sinnvolle Sofortmaßnahmen.

Mehr öffentliche Leistungen und Beschäftigung sind notwendig, um eine «Fundamentalökonomie» (Streeck) zu realisieren, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt befestigt und in den zentralen Bereichen der sozialen Reproduktion den seit Jahren beklagten Mangel beseitigt, um den Bedürfnissen und Nöten der Kinder, der Alten, der Kranken und der gesamten Bevölkerung zu entsprechen.

Cornelia Heintze, Rainald Ötsch und Axel Troost

UNGEDECKTE BESCHÄFTIGUNGSBEDARFE IN ÖFFENTLICHEN UND GEMEINWOHLORIENTIERTEN DIENSTLEISTUNGSFELDERN

EINLEITUNG

Die vorliegende Studie widmet sich den Beschäftigungspotenzialen in öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungsfeldern in Deutschland. Ausgehend von realen Bedarfen soll die mit einem Ausbau einhergehende Mehrbeschäftigung quantifiziert werden.

Seit Anfang der 1990er Jahre fand im öffentlichen Dienst ein massiver Personalabbau statt, der von einer systematischen Entstaatlichungspolitik geprägt und durch Steuersenkungen und Verschuldungsgrenzen[1] weiter forciert wurde. Die negativen Folgen dieser Politik machten sich mit der Zeit selbst in staatlichen Kernaufgabenfeldern wie der Sicherheits- und der Bildungspolitik immer deutlicher bemerkbar. Zumindest teilweise wurden daher Pläne für einen weiteren Personalabbau aufgegeben und die Einstellungspolitik bei Polizei, in Kitas, im Schul- und Hochschulwesen und bei der Pflege in öffentlichen Krankenhäusern in Richtung Personalaufbau verändert. Die vorgenommene Korrektur war aus der Not geboren und wurde durch steigende Steuereinnahmen aufgrund langjährig günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen erleichtert. Eine grundlegende Abkehr von der bisherigen Entstaatlichungs- und Privatisierungspolitik ist damit nicht verbunden; bei Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge bleibt die Abkehr auf Einzelbereiche wie beispielsweise die Wohnungspolitik beschränkt.

Die Expertise konzentriert sich auf die Bereiche, wo die Beschäftigtenzahlen schon jetzt deutlich dem gesellschaftlichen Bedarf hinterherhinken und sich ein weiter dynamisch wachsender Bedarf erwarten lässt. Dies betrifft den gesamten Bereich der Care- und Pflegeleistungen von der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowie der Krankenhauspflege bis hin zur Pflege, Betreuung und Alltagsassistenz meist älterer Menschen mit Unterstützungsbedarf. Andere Bereiche wie kulturelle Dienstleistungen und die öffentliche Verwaltung werden nur gestreift.

Lebensqualität hängt zu großen Teilen von sozialer Teilhabe und der Sicherung guter gesundheitlicher Versorgung ab. Beides sollte weder als rein persönliche Angelegenheit betrachtet noch dem Markt überlassen werden, sondern unabhängig von den persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen und der Familiensituation so für alle garantiert werden, dass möglichst niemand zurückbleibt. Dies ist nur möglich mit einem starken Sozialstaat, in welchem öffentliche Dienste eine zentrale Rolle spielen. Denn zum einen lässt sich der öffentliche Sektor besser demokratisch kontrollieren und politisch steuern. Zum anderen ist eine kritische Masse an Beschäftigung im öffentlichen Sektor für gewerkschaftliche Organisation und damit für das Erkämpfen guter Arbeitsbedingungen unentbehrlich. Beispielshaft zeigt dies die Altenpflege: Wegen zu geringer Ausbildungskapazitäten, schlechter Bezahlung und unbefriedigender Arbeitsbedingungen herrscht ein flächendeckender Fachkräftemangel, und trotzdem gelingt es nicht, kollektive Interessen wirksam wahrzunehmen. Die Trägerstruktur ist hochgradig zerklüftet, der Anteil von Beschäftigten bei öffentlichen Arbeitgebern auf knapp 5 Prozent geschrumpft. Mit dem Rückzug der Kommunen aus diesem Aufgabenfeld entfiel die vormalige Ankerfunktion des Tarifvertrages Öffentlicher Dienst und es entstand eine weitgehend tariffreie Zone. Im Kita-Bereich dagegen, wo immerhin noch rund 35 Prozent der Beschäftigten zum öffentlichen Dienst zählen, konnten einige Verbesserungen für die Beschäftigten erkämpft und zugleich der gewerkschaftliche Organisationsgrad erhöht werden.

BESCHÄFTIGTE IM ÖFFENTLICHEN DIENST: ENTWICKLUNG, INTERNATIONALER VERGLEICH UND AUSBLICK

Obwohl Deutschland Anfang der 1990er Jahre im internationalen Vergleich über keinen großen öffentlichen Dienst verfügte, konnte sich das Narrativ vom überbordenden Staat, der dringend zurückgestutzt werden muss, durchsetzen. Von 6,7 Millionen im Jahr 1991 sank die Beschäftigtenzahl auf rund 4,5 Millionen im Jahr 2008. Allein mit den aus der Wiedervereinigung resultierenden Doppelstrukturen und der Angleichung des vergleichsweise großen öffentlichen Diensts in Ostdeutschland an Westverhältnisse lässt sich dies nicht erklären. Ungefähr die Hälfte des Personalabbaus gründete in der Privatisierung großer Bundesunternehmen (vor allem Deutsche Post) sowie in der Privatisierung kommunaler Unternehmen, inklusive des Outsourcings von Aufgabengebieten. Letzteres folgte der Ideologie vom Gewährleistungsstaat. Während der Leistungsstaat Leistungen selbst erbringt und für die Ergebnisse in der Verantwortung steht, zieht sich der Gewährleistungsstaat auf die Ausschreibung und Finanzierung von Leistungen zurück, die in öffentlichem Auftrag dann von privaten Dienstleistern und selbständigen Honorarkräften erbracht werden. Personalkosten werden so gespart. Die Kehrseite freilich besteht im Verlust von Gestaltungsmacht und in der

1 Im Vertrag von Amsterdam von 1997 wurden nationale Obergrenzen für die Neu- sowie die Gesamtverschuldung der kommenden Eurostaaten in Höhe von 3 bzw. 60 Prozent des BIP beschlossen. 2009 wurde eine noch restriktivere Kreditaufnahmesperre im Grundgesetz verankert.

Etablierung von Systemen organisierter Verantwortungslosigkeit.

Seit 2009 wurde absolut gesehen wieder Personal aufgebaut auf derzeit (2018) etwa 4,8 Millionen. Im Wesentlichen resultiert dies aus dem Ausbau der kommunalen Kinderbetreuung wie auch der Einstellung zusätzlicher Pflegekräfte an öffentlichen, häufig kommunalen Krankenhäusern. Auch an den Hochschulen und in geringerem Ausmaß bei der Polizei, der Justiz und an den Schulen, damit also den wichtigsten Aufgabenfeldern der Länder, stieg die Beschäftigung, nachdem diese Bereiche zuvor durch Personalabbau an den Rand der Leistungsfähigkeit gedrückt worden waren. Bei der Polizei ist in Vollkräften ausgedrückt damit nun wieder die Personalstärke von 1998 erreicht (1998: 315.700; 2018: 315.900). Von einer generellen Renaissance des Staates als Arbeitgeber kann gleichwohl keine Rede sein. Dem Zubau in Bereichen, auf die der öffentliche Fokus in besonderer Weise gerichtet ist, stehen Bereiche wie das kommunale Bäderwesen oder die Lebensmittelüberwachung gegenüber, wo sich die Lage weiter verschlechtert hat, ohne dass davon groß Kenntnis genommen wird.

Zu berücksichtigen ist dabei Folgendes: Um der gewachsenen Teilzeitbeschäftigung und den gestiegenen Bevölkerungszahlen Rechnung zu tragen, müssen die Beschäftigtenzahlen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) betrachtet und in Relation zur Gesamtbevölkerung gesetzt werden. Seit dem absoluten Tiefpunkt im Jahr 2008 (Dichteziffer: 47,7) gab es bis 2014 einen Anstieg auf 50,6, danach Stagnation (2017: 50,6) und 2018 eine leichte Verbesserung auf 51,1. Dieser Wert freilich liegt nicht nur unter dem Niveau des Jahres 2000 (54), sondern auch weit unter den Niveaus von Mitte der 1990er Jahre.

Landesbereich

Bei regionalisierten Zeitreihenbetrachtungen ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Grade der Kommunalisierung von Aufgaben in den Bundesländern sowie geänderte statistische Erfassungen und Zuordnungen die Aussagekraft und Vergleichbarkeit einschränken. Auch hat die Unterscheidung zwischen öffentlichem Dienst und öffentlichen Arbeitgebern aufgrund anhaltender Ausgliederungen mit Flucht ins Privatrecht zunehmend Relevanz. Mit Wirkung ab 2011 liegt der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes deshalb ein Schalenkonzept zugrunde, das zwischen öffentlichem Dienst und öffentlichen Arbeitgebern klar unterscheidet. Unter die Kategorie öffentliche Arbeitgeber werden zusätzlich zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch noch die Beschäftigten in privatrechtlichen Einrichtungen, Fonds und Unternehmen gefasst, die sich zu mehr als 50 Prozent unmittelbar oder mittelbar im öffentlichen Eigentum befinden.

Etwa die Hälfte des Personals im öffentlichen Dienst entfällt auf die Landesebene. Massive Stellenkürzungen führten hier zu einer in großen Teilen nicht mehr leistungsfähigen Mängelverwaltung. Seit einigen Jahren wird umgesteuert, womit sich die prekäre Personalsituation in einigen Bereichen wieder etwas entspannt hat. 2008 beschäftigte der Landesbereich nur 23,9 rechnerische Vollzeitkräfte auf 1.000 Einwohner*innen, 2013 waren es 25,6 und 2018 leicht höhere 25,7. Es ist eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau, eine Renaissance sähe anders aus. Unter den Flächenländern weisen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen die niedrigsten, das Saarland und Thüringen die höchsten Dichteziffern auf (siehe Tabelle 1).

Laut Vesper (2016) lassen sich die Bundesländer in vier Gruppen einteilen, die sich mit den Daten aus Tabelle 1 decken: zum einen die Stadtstaaten mit einem erhöhten Anforderungsprofil an öffentliche Leistungen (Hochschulen, höheres Verkehrsaufkommen, erhöhtes Kulturangebot, soziale Brennpunkte, bei Berlin auch hauptstadtbedingte Aufgaben); zum zweiten die ostdeutschen Flächenländer, wo der öffentliche Dienst seit der Wiedervereinigung in Richtung des Westniveaus abgebaut wird, dieses aber immer noch überschreitet (Brandenburg ausgenommen). Drittens und viertens kann bei den westdeutschen Flächenstaaten zwischen Geber- und Nehmerländern unterschieden werden, wobei Erstere sich einen unwesentlich größeren Personalbestand leisten als Letztere.

Tabelle 1: Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Bereich der Bundesländer in absoluten Zahlen und pro 1.000 Einwohner*innen

Bundesländer (in Rangfolge zunehmender Beschäftigungsdichte)	Einwohner*innen (Tsd.)	Vollzeitäquivalente (Tsd.)	Dichteziffer 2017
Brandenburg	2.495	54,3	21,8
Nordrhein-Westfalen	17.890	397,8	22,2
Schleswig-Holstein	2.882	66,9	23,2
Bayern	12.931	303,6	23,5
Hessen	6.213	147,6	23,8
Niedersachsen	7.946	190,1	23,9
Sachsen-Anhalt	2.236	54,4	24,3
Baden-Württemberg	10.952	268,4	24,5
Rheinland-Pfalz	4.066	100,3	24,7
Mecklenburg-Vorpommern	1.611	40,9	25,4
Sachsen	4.082	104,5	25,6
Thüringen	2.158	57,4	26,6
Saarland	997	26,8	26,8
Stadtstaaten			
Bremen	679	28,4	41,9
Hamburg	1.810	81,1	44,8
Berlin	3.575	181,4	50,8
alle Länder	**82.522**	**2.104,0**	**25,5**

Die Einwohnerzahl entspricht dem Wert vom 31.12.2017.

Quelle: Destatis, Personalstandstatistik 2015 (Fachserie 14, Reihe 6, fortlaufend, letzte Ausgabe datiert von August 2018 bezogen auf den Stichtag 30.6.2017); Bevölkerungsdaten aus GENESIS-Regionaldatenbank (www.regionalstatistik.de/genesis/online/data).

Kommunalbereich

Im Kommunalbereich, der Anfang der 1990er Jahre für fast 40 Prozent der Beschäftigten des öffentlichen Diensts stand und heute nur noch für ein Drittel, wurde Personal weit überdurchschnittlich abgebaut. Der Abbau geschah zunächst durch Privatisierungen, dann durch das Outsourcing der Leistungserbringung (etwa im Kinder- und Jugendschutz) und dann durch den Rückzug aus Aufgabenfeldern (wie Alten- und Pflegeheime, Schließung von Schwimmbädern usw.). Durch wenig attraktive Gehälter im Vergleich zur Privatwirtschaft fehlt es zudem an Fachkräften (Ingenieur*innen, Architekt*innen, Naturwissenschaftler*innen) in allen technischen Bereichen (Schmid/Wilke 2016). Das Ergebnis ist eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit. So verzögern sich die Planung und Ausführung notwendiger Baumaßnahmen wegen unzureichender Personalressourcen in den Stadtplanungs- und Bauämtern, können Fördergelder nicht rechtzeitig abgerufen werden und es kommt zu Einbußen bei der Qualität. Insgesamt zeigt sich ein Verlust von Gestaltungs- und Kontrollmacht. Alles zusammen schafft mit einen Nährboden für die Ausbreitung rechtsradikaler Kräfte.

Der öffentliche Dienst im internationalen Vergleich

Während Deutschland im öffentlichen Dienst aktuell (2018) 58 Personen und bei öffentlichen Arbeitgebern insgesamt 73,6 (Vollzeit und Teilzeit) auf 1.000 Einwohner*innen beschäftigt, liegen die entsprechenden Dichteziffern in allen fünf nordisch-skandinavischen Staaten mehr als doppelt so hoch. In Dänemark zum Beispiel betrug die Dichteziffer im öffentlichen Dienst 143 und im öffentlichen Sektor insgesamt 152,8. Betrachtet man die Beschäftigtenanteile, so hat in Norwegen rund ein Drittel der Beschäftigten einen öffentlichen Arbeitgeber, in Dänemark und Schweden liegt der Anteil bei rund 30 Prozent und in Finnland bei rund 28 Prozent. Demgegenüber stehen öffentliche Arbeitgeber in Deutschland im Jahr 2018 nur für einen Beschäftigungsanteil von 15 Prozent (öffentlicher Dienst: 11,8 Prozent).

Aber auch im Vergleich mit anderen europäischen Staaten hat Deutschland einen kleinen öffentlichen Sektor (siehe Tabelle 2). Unter 29 europäischen Ländern liegen die Ausgaben für das Personal im öffentlichen Dienst relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nur in Irland noch niedriger. Entgegen der verzerrten deutschen Selbstwahrnehmung waren die Ausgaben schon Mitte der 1990er Jahre gering, sind seitdem aber weiter gesunken.

Um den BIP-Anteil von 1995 zu erreichen, hätte der deutsche Staat im Jahr 2017 fast 40 Milliarden Euro mehr an Personalausgaben tätigen müssen, zur Erreichung des EU-Durchschnitts fast 80 Milliarden Euro und für ein skandinavisches Niveau von rund 14 Prozent über 200 Milliarden Euro. Neben einem geringen Personalstand kommt hinzu, dass in etlichen europäischen Ländern im öffentlichen Sektor besser bezahlt wird als im privaten Sektor. In Deutschland ist es umgekehrt (vgl. Deutsche Bundesbank 2016: Abb. S. 37).

Die relativ geringen öffentlichen Personalausgaben erklären sich nicht nur aus dem Staatsrückzug. Eine Rolle spielt auch, dass viele soziale und gesundheitliche Leistungen in Deutschland traditionell von kirchlichen und freigemeinnützigen Trägern erbracht werden. Deren Personal zählt zum privaten Non-Profit-Sektor, ihre Personalausgaben jedoch werden ganz überwiegend öffentlich refinanziert, obwohl etwa kirchliche Träger für sich weiter das Privileg eines Sonderarbeitsrechts geltend machen. Zur starken Stellung freigemeinnütziger Träger gesellt sich der in den letzten Jahren gewachsene Einfluss renditeorientierter Unternehmen. Entsprechende Entwicklungen gibt es teils auch in Skandinavien, allerdings konnte der öffentliche Sektor dort seine dominante Stellung behalten.

Tabelle 2: Ausgaben des Staates (ohne öffentliche Unternehmen) für Arbeitnehmerentgelte in Prozent des BIP

	1995	2005	2015	2017
Dänemark	16,1	15,7	16,0	15,3
Norwegen	13,7	12,3	14,8	15,1
Frankreich	13,2	12,8	12,8	12,7
Schweden	13,5	12,7	12,4	12,7
Finnland	14,8	13,3	13,8	12,5
Belgien	11,5	11,7	12,4	12,3
Griechenland	10,2	11,4	12,2	11,9
Estland	11,8	9,8	11,3	11,3
Slowenien	–	11,3	11,1	11,2
Ungarn	11,6	12,3	10,5	10,9
Portugal	12,5	14,5	11,3	10,9
Österreich	12,1	11,0	10,7	10,6
Spanien	11,0	9,7	11,0	10,5
Polen	11,2	10,9	10,4	10,2
Europäische Union (28)	–	10,5	10,0	9,9
Italien	10,5	10,5	9,8	9,5
Tschechien	8,5	8,7	8,7	9,1
Vereinigtes Königreich	9,2	10,4	9,1	9,0
Niederlande	9,5	8,7	8,5	8,3
Deutschland	8,7	7,9	7,5	7,5
Irland	10,6	9,7	7,2	7,0

Quelle: Eurostat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG) [gov_10a_exp]; letzte Aktualisierung vom 16.5.2019.

In Schweden wurde die Vermarktlichung innerskandinavisch am weitesten vorangetrieben – mit mindestens durchwachsenen Befunden. Seit dem Amtsantritt einer rot-grünen Minderheitsregierung im Jahr 2014 wird ein Kurswechsel versucht, der sich wegen des faktischen Links-rechts-Patts aber nur schwer umsetzen lässt. Trotzdem hat die Zentralregierung in ihrem Zuständigkeitsbereich die Personalstärke, die unter der rechtsgeneigten Vorgängerregierung auf rund 233.000 Beschäftigte abgesunken war, bis 2018 auf 305.000 erhöht. Auch bei den Kommunen wurde wieder Personal zugebaut.

Dänemark hatte bis vor einigen Jahren einen ähnlich großen öffentlichen Sektor wie Norwegen. Die Dichteziffer ist jedoch deutlich zurückgegangen. Von der sozialdemokratischen Minderheitsregierung unter der neuen Ministerpräsidentin Mette Frederiksen, die 2019 die Regierungsgeschäfte aufgenommen hat und im Parlament von den anderen Parteien des sogenannten Rot-Blocks unterstützt wird, ist jedoch eine Trendwende zu erwarten.

In den skandinavischen Ländern haben die Erwerbstätigen im Wirtschaftszweig Erziehung und Unterricht zu über 80 Prozent einen öffentlichen Arbeitsgeber, wohingegen es in Deutschland nur 68 Prozent sind (wobei hier wegen der Statistik auch die Beschäftigten in Forschung und Kultur einbezogen sind).

Ähnlich hoch sind die skandinavischen Quoten im Gesundheits- und Sozialwesen. Dort hatten 2018 in Dänemark 86 Prozent der abhängig Beschäftigten einen öffentlichen Arbeitgeber. In Finnland ist der Anteil seit 2012 um fünf Prozentpunkte auf 69 Prozent zurückgegangen. Schweden liegt zwischen Finnland und Dänemark, Norwegen darüber. Dort hatte im Pflegedienst der öffentliche Sektor 2016 einen Anteil von 89 Prozent.

Für Deutschland kann mangels entsprechender Erwerbstätigenstatistik nicht genau gesagt werden, wie sich im Gesundheits- und Sozialwesen die Erwerbstätigen auf privat-gewerbliche Arbeitgeber, private Non-Profit-Arbeitgeber, öffentliche Arbeitgeber und auf selbständig Tätige verteilen. Die Quote öffentlicher Arbeitgeber dürfte unter 30 Prozent betragen. Hierfür gibt es drei Haupterklärungen. So kommt erstens freigemeinnützigen, insbesondere kirchlichen Trägerschaften eine große Bedeutung zu. Zweitens dominiert in der ambulanten Gesundheitsversorgung die freiberufliche Tätigkeit durch niedergelassene Ärzt*innen. Drittens kam es in den vergangenen Jahren zu einer Komplettvermarktlichung der Langzeitpflege. Vermarktlichung und Privatisierung spielen auch bei Krankenhäusern und in der Kinder- und Jugendhilfe eine große Rolle. Jugendämter steuern häufig nur noch den Einsatz privater Dienstleister, statt Leistungen selbst zu erbringen.

Das insgesamt bei Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege beschäftigte Personal dürfte inzwischen bei deutlich über zwei Millionen liegen und hat sich seit Anfang der 1990er Jahre fast verdreifacht. Haupttreiber war die Altenhilfe, die es inzwischen auf einen Anteil von 27 Prozent bringt (BAGFW 2019: 25 ff.). Dieses Wachstum schwächte sich zuletzt aber deutlich ab, da zunehmend kommerzielle Dienstleister den Markt beherrschen.

Personalbedarfe im öffentlichen Dienst

Personalabbau fand im öffentlichen Dienst aufgrund der in hohem Maße unkündbaren Arbeitsverhältnisse bevorzugt dadurch statt, dass freigewordene Stellen nicht neu besetzt wurden. Infolge fehlender Neueinstellungen weist der öffentliche Dienst einen hohen Altersdurchschnitt auf. In Westdeutschland sind über 50 Prozent der Beschäftigten 45 Jahre oder älter, in Ostdeutschland sogar über 60 Prozent. Wiederum die Hälfte hiervon ist 55 Jahre oder älter. Da demografisch bedingt das Arbeitskräfteangebot insgesamt zurückgehen wird, widmen sich Studien zu Personalbedarfen im öffentlichen Dienst oft weniger brachliegenden Bedarfen, sondern vielmehr der Frage, wie frei werdende Stellen überhaupt neu besetzt werden können. In einer Studie zum Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst rechnet PWC damit, dass bis 2030 fast jede neunte Stelle dauerhaft nicht besetzt werden kann, vor allem Lehrer*innen sowie Verwaltungskräfte würden fehlen (PWC 2017).

Aufgrund der vielen unterschiedlichen Bereiche und lokalen Gegebenheiten liegen umfassende Personalbedarfsschätzungen für den öffentlichen Dienst nicht vor. Eine Vorstellung von den wichtigsten Bedarfsfeldern liefert der Deutsche Beamtenbund, der den Personalmehrbedarf auf fast 300.000 Stellen beziffert. In den Kommunalverwaltungen (allgemeine Verwaltung, Ausländerbehörden, Bauämter, Jugendämter, Ordnungsämter, Sozialämter/Soziale Arbeit, Feuerwehren, Kitas) würden 138.300 Stellen fehlen (wobei den Vorjahresschätzungen zufolge der Löwenanteil davon auf Erzieher*innen entfallen dürfte). In der Kranken- und Altenpflege wären 40.000 Beschäftigte mehr nötig, in den Schulen 32.000 Beschäftigte. 25.000 Stellen kämen jeweils bei der Bundes- sowie der Landespolizei dazu, 21.000 in der Steuerverwaltung, 5.600 beim Zoll, 5.500 im öffentlichen Gesundheitsdienst, 3.000 in der Justiz sowie 1.500 bei der Arbeitsagentur bzw. in Jobcentern (dbb Beamtenbund und Tarifunion 2020).

Eine Studie von Dieter Vesper für die Hans-Böckler-Stiftung kommt auf 110.000 fehlende Stellen im öffentlichen Dienst, darunter 42.000 Stellen in Kitas, 15.000 bei der Polizei, 10.000 bzw. 5.000 Stellen an Schulen und Hochschulen und 35.000 Stellen in der Finanzverwaltung (Vesper 2016). Obwohl die Studie infolge des Vergleichszeitraums von 2005 bis 2015 in vielen Bereichen positive Beschäftigungstrends konstatiert, sei der Zuwachs der Beschäftigung im Staatssektor deutlich hinter dem Anstieg in der Gesamtwirtschaft und erst recht im privaten Dienstleistungssektor zurückgeblieben.

Die von Vesper vorgebrachten Zahlen zur Kita-Beschäftigung leiten sich aus Schätzungen der Bertelsmann Stiftung von 107.000 benötigten Fachkräften ab, wovon aber nur ein Drittel auf Kitas in öffentlicher Trägerschaft entfällt. Dazu kämen langfristig 3.500 Vollzeitkräfte in öffentlichen Kitas für Kinder von Geflüchteten (kurzfristig wäre dafür deutlich mehr Personal vonnöten). Die 10.000 zusätzlichen Lehrkräfte an Schulen werden primär mit einer besseren Schüler-Lehrer-Relation begründet. An den Hochschulen sieht Vesper als Problem weniger fehlendes wissenschaftliches Personal, sondern die Arbeitsbedingungen des Lehrpersonals. Nachteilig sei, dass der seit 2005 erfolgte Personalzuwachs um ein Fünftel zur Hälfte aus Drittmitteln finanziert wurde.

Für die Bedarfsschätzung bei der Polizei legt Vesper für die westdeutschen Flächenländer die Polizeidichte gegen Ende der 1990er Jahre zugrunde, was aber ein unvollkommener Maßstab sei. Zu dem daraus resultierenden Bedarf an 6.000 zusätzlichen Polizeikräften kämen noch 5.600 Polizeistellen in den Stadtstaaten hinzu, die besondere Anforderungsprofile haben. Eine gestiegene Gesamtbevölkerung führt zu einem höheren Personalbedarf bei der Polizei. Rein rechnerisch würde es weitere 3.000 Polizist*innen erfordern, um die Polizeidichte konstant zu halten. Insgesamt errechnen sich damit 15.000 zusätzliche Polizeistellen. Wenn in allen westdeutschen Flächenländern die bayerische Polizeidichte von 3,0 Polizist*innen pro 1.000 Einwohner*innen erreicht werden sollte, wären sogar 19.000 Stellen nötig.

Obwohl Vesper die Mängel in der Bewältigung der Flüchtlingskrise betont, wird der Personalmehrbedarf in der Verwaltung lediglich für die Finanzverwaltung beziffert. Trotz gewachsener Aufgaben und komplizierter rechtlicher Regelungen seien in den vergangenen Jahrzehnten in den Steuerbehörden Stellen abgebaut worden. Eine vom bayerischen Rechnungshof festgestellte Personallücke von 5.000 Vollzeitkräften würde, auf ganz Deutschland hochgerechnet, einen bundesweiten Personalmehrbedarf von 35.000 Vollzeitkräften ergeben.

Ein Beispiel für weitere gravierende Mängel in der Verwaltung lieferte eine Befragung von Jugendamtsmitarbeiter*innen des Allgemeinen Sozialen Diensts (ASD) durch die Hochschule Koblenz (Beckmann u. a. 2018): Die tatsächlichen Fallzahlen überschritten fachliche Empfehlungen bei weitem, zu viel Arbeitszeit würde durch Dokumentation aufgefressen und es fehle an Ausstattung und Räumen. Klient*innen könnten vielfach nicht mit der gebotenen Qualität und Sorgfalt betreut werden. Die Grundgedanken des Kinder- und Jugendhilfegesetzes würden durch die strukturellen Zwänge konterkariert, eine professionelle sozialpädagogische Arbeit verunmöglicht. Die schlechten Arbeitsbedingungen hätten eine hohe Personalfluktuation und hohe Krankenstände zur Folge – ein Teufelskreis.

Diese Beispiele könnten durch viele andere aus Bereichen der Verwaltung und der Justiz ergänzt werden. Im Folgenden sollen die Bedarfsfelder mit den volumenmäßig größten Beschäftigungspotenzialen genauer untersucht werden.

BEDARFSFELD KINDERBETREUUNG

Seit August 2013 besteht bundesweit ein Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung. Der damit zusammenhängende Ausbau der formalen Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren quantitativ gut vorangekommen, allerdings mit regionalen Unterschieden. Auch bei der Qualität hapert es vielfach.

Für die Beurteilung der Qualität ist der realisierte Personalschlüssel zentral, also das Verhältnis der betreuten Kinder pro Fachkraft. Internationale Studien zeigen: Bessere Personalschlüssel ermöglichen positive pädagogische Interaktionen und bildungsanregende Aktivitäten für die Kinder (vgl. etwa Viernickel/Schwarz 2009: 13 ff.). Sie allein sichern zwar noch keine gute pädagogische Arbeit, sind aber die unabdingbare Voraussetzung dafür.

Die Bertelsmann Stiftung nimmt mit ihrem Ländermonitor – die erste Ausgabe erschien 2008, die letzte 2017, die nächste soll im Februar 2020 erscheinen – eine Auswertung der Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik vor. Der Monitor weist aus, dass Kitas lokal über sehr unterschiedliche Personalressourcen verfügen. Die Unterschiede sind so groß, dass von gleichwertigen Lebensbedingungen keine Rede sein kann.

In Anlehnung an die von der frühpädagogischen Forschung entwickelten Standards guter frühkindlicher Bildung empfiehlt die Bertelsmann Stiftung, dass in einer reinen Krippengruppe drei Kinder im Alter von null bis unter drei Jahren von einer Fachkraft betreut werden sollen, also ein Verhältnis von 1:3. Die Empfehlung für die klassische Kindergartengruppe, also einer Gruppe, in der ab dreijährige Kinder bis zum Schuleintritt betreut werden, liegt bei 1:7,5. Die Arbeitszeit des Leitungspersonals muss darüber hinaus separat zur Verfügung gestellt werden.

Der Ländermonitor 2017 ergibt, dass nur eine Minderheit der Landkreise annähernd den fachlichen Empfehlungen nachkommt. Bei Kindern im Alter unter drei Jahren (Krippengruppen) gelingt dies überwiegend derzeit nur Bremen und Baden-Württemberg. Speziell die östlichen Bundesländer, insbesondere Sachsen, würden dafür einen erheblichen Personalaufbau benötigen. Ähnlich ist dies bei den älteren Kindern.

Im Bundesdurchschnitt kommen bei den 24.517 Krippengruppen im Mittel 4,7 Kita-Kinder auf eine Fachkraft, bei den 15.843 Gruppen mit Kindern von null bis vier Jahren sind es 5,1 und bei den 49.379 Kindergartengruppen sind es 9,6 Kinder pro Fachkraft. Die Bertelsmann Stiftung errechnet, dass es 2017 rund 130.000 rechnerische Vollzeitkräfte mehr hätte gäben müssen, um den fachlichen Empfehlungen zu folgen. Dies hätte zusätzliche Finanzmittel von 6,2 Milliarden Euro erfordert.

Zwei weitere Studien unterstützen den Ruf nach deutlich mehr Personal, wobei auch diese nur das pädagogische Personal berücksichtigen. Nach den Berechnungen der Prognos AG (2018) werden bis 2025 zusätzlich 231.000 Erzieher*innen benötigt, um verbesserte Personalschlüssel zu erreichen (darauf entfällt ein Anteil von 62.000 Stellen), nicht erfüllte Elternwünsche nach Betreuungsplätzen zu befriedigen (111.000 Stellen) und der demografischen Entwicklung gerecht zu werden (59.000 Stellen). Den Schätzungen wurden eine Stabilisierung der Geburtenrate bei 1,5 und eine weiter wachsende Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung mit Anstieg der Betreuungsquote für unter Dreijährige auf 45 Prozent bis zum Jahr 2026 zugrunde gelegt. Weil der Zusatzpersonalbedarf und der Er-

satzpersonalbedarf aufgrund des Ausscheidens von Beschäftigten bis 2025 nur zu weniger als der Hälfte durch erwartbare Neuzugänge abgedeckt werden können, droht 2025 eine Fachkräftelücke von 190.000 Personen. Daher schlägt Prognos verschiedene Maßnahmen vor, die den Erzieherberuf attraktiver machen sollen, darunter die Einführung einer Ausbildungsvergütung, mehr Vollzeitstellen sowie generell bessere Arbeitsbedingungen. Zudem sollen mehr männliche Fachkräfte sowie solche mit Migrationshintergrund und Quereinsteiger*innen gewonnen werden.

Im Rahmen einer auf den Verband Bildung und Erziehung (VBE) zurückgehenden Befragung von Kita-Leiter*innen bezifferte Studienleiter Ralf Haderlein von der Hochschule Koblenz den Mangel an Erzieher*innen auf bis zu 300.000 Fachkräfte bis 2025 (zit. nach Grönewald 2019). Diese seien notwendig, weil nur fünf Prozent der Kitas die fachlichen Standards zur Personalausstattung erfüllen würden. Der Alltag sei überwiegend durch Personalmangel geprägt. 90 Prozent der befragten Kita-Leiter*innen hätten im vergangenen Jahr zeitweise mit erheblicher Personalunterdeckung arbeiten müssen, da offene Stellen über etliche Monate hinweg nicht besetzt werden konnten. Um das zusätzliche Personal zu gewinnen, sollten die Gehälter der Erzieher*innen laut VBE deutlich angehoben werden.

Personalstärken im Kita- und Hortbereich nach Bundesländern

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder veröffentlichen fortlaufend Zahlen zu den Betreuungsverhältnissen in den Bereichen Krippen, Kitas und Hort (d.h. einschließlich der Betreuung von Schulkindern bis zum 13. Lebensjahr). Tabelle 3 zeigt, wie es um die Kindertagesbetreuung aktuell (März 2018) bestellt ist.

Demnach ist die Personalausstattung zwar nicht gut, hat sich aber sukzessive verbessert, und zwar in allen Bundesländern. Für Kinder aller Altersgruppen gibt es 724.000 Beschäftigte, darunter 472.000 Vollzeitäquivalente an pädagogischem Personal. Dies entspricht rund 150.000 Beschäftigten und knapp 100.000 Vollzeitäquivalenten an pädagogischem Personal mehr als fünf Jahre zuvor.

Tabelle 3 weist darauf hin, dass die östlichen Flächenstaaten gemessen an den Einwohnerzahlen zwar das meiste pädagogische Personal beschäftigen, gleichzeitig aber pro Betreuungsplatz die schlechtesten Personalquoten haben. So entfallen in Sachsen auf 1.000 Einwohner*innen 6,6 Vollzeitbeschäftigte, in Nordrhein-Westfalen sind es lediglich 4,9. Hingegen beschäftigt Nordrhein-Westfalen pro 100 Plätze fast doppelt so viel Personal wie Sachsen. Grund dafür ist, dass in den ostdeutschen Bundesländern deutlich mehr Betreuungsplätze pro Kind (69 Plätze auf 100 Kin-

Tabelle 3: Beschäftigte und Kinder im Verhältnis zu den genehmigten Betreuungsplätzen für Kinder bis 14 Jahre (Krippen, Kindergärten, Horte) nach Bundesländern mit Stand vom März 2018

	1	2	3	4	5	6	7	8
Bundesland (Rangfolge nach Beschäftigungsdichte laut Spalte 6)	genehmigte Plätze für Kinder bis unter 14 Jahren (Krippen, Kindergärten, Schulhorte)	Beschäftigte insgesamt	VZÄ-Beschäftigte im pädgogischen Bereich	Beschäftigte auf 100 Plätze	VZÄ der pädagogisch Beschäftigten auf 100 Plätze	VZÄ des pädagogischen Personals auf 1.000 Einwohner*innen	Kinder (0 bis 13 Jahre)	Betreuungsplätze pro Kind
Nordrhein-Westfalen	602.764	132.435	87.907	22,0	14,6	4,9	2.281.577	0,26
Bremen	27.059	5.903	3.822	21,8	14,1	5,6	84.973	0,32
Berlin	173.923	35.272	24.429	20,3	14,0	6,8	475.277	0,37
Baden-Württemberg	496.154	105.296	69.094	21,2	13,9	6,3	1.424.509	0,35
Saarland	37.635	7.836	5.044	20,8	13,4	5,1	110.821	0,34
Rheinland-Pfalz	178.254	38.724	23.493	21,7	13,2	5,8	501.644	0,36
Schleswig-Holstein	116.057	24.078	14.960	20,7	12,9	5,2	356.456	0,33
Niedersachsen	331.306	65.719	41.498	19,8	12,5	5,2	1.004.216	0,33
Thüringen	102.488	17.683	12.857	17,3	12,5	6,0	253.081	0,40
Hessen	294.990	59.706	36.431	20,2	12,3	5,8	803.457	0,37
Hamburg	91.890	18.195	11.344	19,8	12,3	6,2	241.408	0,38
Bayern	621.583	113.955	72.515	18,3	11,7	5,6	1.638.146	0,38
Mecklenburg-Vorpommern	114.671	14.812	10.125	12,9	8,8	6,3	190.413	0,60
Sachsen-Anhalt	165.859	20.741	14.675	12,5	8,8	6,6	251.659	0,66
Brandenburg	198.335	24.394	16.562	12,3	8,4	6,6	303.914	0,65
Sachsen	346.597	39.360	27.061	11,4	7,8	6,6	502.980	0,69
Deutschland	**3.899.565**	**724.109**	**471.817**	**18,6**	**12,1**	**5,7**	**10.424.531**	**0,37**

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, GENESIS-Datenbank: Einrichtungen nach Alter der Kinder, genehmigten Plätze, tätigen Personen – regionale Ebenen mit Stand vom März 2018 (Spalten 2 bis 6) sowie Bevölkerung nach Bundesländern und Altersjahren zum Stichtag 31.12.2017 (Spalten 7 und 8).

Tabelle 4: Kinder in formaler Kinderbetreuung nach Altersklassen und zeitlicher Nutzung in Prozent der Population in der Altersklasse

Jahr	Land	Altersgruppe/Betreuungsdauer	0 Std.	1 bis 29 Std.	30 Std. und mehr
2007	Deutschland	weniger als 3 Jahre	83	8	9
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	14	59	27
2017	Deutschland	weniger als 3 Jahre	70	8	22
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	12	31	56
	Dänemark	weniger als 3 Jahre	28	6	66
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	6	18	77
	Finnland	weniger als 3 Jahre	67	10	23
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	14	25	61
	Schweden	weniger als 3 Jahre	47	16	37
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	3	20	78
	Norwegen	weniger als 3 Jahre	52	7	41
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	12	9	79
2016	Island	weniger als 3 Jahre	35	4	61
		3 Jahre bis schulpflichtigem Mindestalter	1	3	97

Quelle: Eurostat: EU-SILC Erhebung [ilc_caindformal]; letzte Aktualisierung vom 19.11.2019.

der) bereitgestellt werden als in den westdeutschen Ländern, die Platzquoten von 26 Prozent (Nordrhein-Westfalen) bis 38 Prozent (Bayern) haben.

In den ostdeutschen Flächenstaaten geht es daher primär um zusätzliches Personal, damit sukzessive eine Annäherung an die pädagogisch gebotenen Personalschlüssel erfolgt. In den anderen Bundesländern ist zwar auch zusätzliches Personal zur Erreichung guter Personalschlüssel erforderlich, die Priorität sollte hier aber auf dem weiteren Ausbau der Betreuungsplätze liegen. Einer Befragung von 2015 zufolge wünschen sich im Bundesdurchschnitt 43 Prozent der Eltern mit Kindern bis drei Jahren einen Betreuungsplatz, bei älteren Kindern dürfte der Anteil deutlich höher liegen.

Kita-Beschäftigte im Skandinavien-Spiegel

Im europäischen Vergleich hat sich Deutschland stark verbessert, vor allem bei den bisher nur unterdurchschnittlich verfügbaren Plätzen für Kinder bis drei Jahren (siehe Tabelle 4). 2007 wurden nur 9 Prozent der U3-Kita-Kinder mehr als 30 Stunden wöchentlich formal betreut, 2017 waren es 22 Prozent. Den Spitzenplatz nimmt weiter Dänemark ein, wo 66 Prozent der Kinder unter drei Jahren eine Tageseinrichtung für mehr als 30 Stunden in der Woche besuchen, gefolgt von Island, Portugal und Norwegen. In der Altersgruppe ab drei Jahren bis Schuleintritt besuchen in Island fast alle Kinder (97 Prozent) die Kita für mehr als 30 Stunden pro Woche, gefolgt von Estland (88 Prozent). In Deutschland liegt der Anteil (2017) nur bei 56 Prozent. Auch in Schweden sind die Betreuungsquoten deutlich höher als in Deutschland, während sich Finnland nur wenig von Deutschland abhebt.

Da die skandinavischen Länder mehr Kinder in Kitas und dort auch länger betreuen und zugleich die fachlich empfohlenen Personalschlüssel überwiegend realisieren, liefern sie Anhaltspunkte für den notwendigen Beschäftigungsaufbau. Der Vergleich wird jedoch durch unterschiedliche Abgrenzungen und Brüche in den Statistiken erschwert. Um den maximalen Mehrbedarf abzuschätzen, werden Dänemark, Island und Norwegen herangezogen, die Länder mit den höchsten Betreuungsquoten (vgl. Tabelle 5).

Aus dem Vergleich lässt sich entnehmen, dass die zuvor zitierten Studien den Mehrbedarf an pädagogischem Personal eher konservativ abschätzen. Trotz des Kita-Ausbaus in der letzten Dekade müsste das Personal in Deutschland fast verdoppelt werden, um die Dichteziffern von Dänemark zu erreichen, für die Dichteziffern von Island und Norwegen sogar noch mehr als das. Statt rund 700.000 Beschäftigten (Vollzeit und Teilzeit) hätte es dann im Jahr 2017 rund 1.400.000 Ki-

Tabelle 5: Beschäftigte auf 1.000 Einwohner*innen in der formalen Kinderbetreuung im deutsch-skandinavischen Vergleich (letztverfügbares Jahr)

	Deutschland (2018)	Dänemark (2014)	Island (2017)	Norwegen (2017/18)
Kita-Beschäftigte insgesamt	8,7	16,0	–	–
VZÄ der Beschäftigten insgesamt	–	–	17,8	14,7
VZÄ des pädagogischen KITA-Personals	5,7	–	16,4	13,9
Bevölkerungsanteil der Kinder bis 10 Jahre	9,9	12,5	14,7	13,1

Quelle: eigene Berechnung anhand der Daten der amtlichen nationalen Statistik: Deutschland: siehe Tabelle 3, Dänemark: Child care by region, kind, type of ownership, type of care and time (Code: PAS22), Island: Personnel in pre-primary institutions by full-time equivalents 1998–2017, Norwegen: Man-years in kindergartens by ownership in structure, type of employment, time and contents, Table 9339.2, Bevölkerungszahlen von Eurostat: Bevölkerung am 1. Januar nach Altersgruppe und Geschlecht [demo_pjangroup]; letzte Aktualisierung vom 28.2.2019.

ta-Beschäftigte gegeben. Zu beachten ist allerdings, dass in den skandinavischen Ländern junge Menschen einen deutlich höheren Anteil an der Gesamtbevölkerung stellen als in Deutschland (siehe Tabelle 5). Wird die Dichteziffer nicht mehr anhand der Gesamtbevölkerung, sondern anhand der Bevölkerung bis zehn Jahren gebildet, fällt der berechnete Mehrbedarf an Kita-Personal erheblich geringer aus. Verglichen mit Dänemark errechnet sich aber immer noch ein Mehrbedarf von 330.000 Beschäftigten, verglichen mit Island und Norwegen von 450.000 bzw. 400.000 Vollzeitäquivalenten allein beim pädagogischen Personal. Wenn zusätzlich zum pädagogischen Personal auch die Stellen in der Verwaltung, der Verpflegung und beim Reinigungspersonal betrachtet werden, dürfte der Mehrbedarf noch deutlich höher ausfallen.

FAZIT ZUM BEDARFSFELD KINDERBETREUUNG

Die gestiegene Geburtenrate, die auch dem Kita-Ausbau und der finanziellen Unterstützung durch Elterngeld zu verdanken ist, der fortgesetzte Trend zur stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie auch die starke Ausweitung des zeitlichen Betreuungsumfangs in den letzten Jahren sprechen dafür, dass der Bedarf nach Kinderbetreuung in Kitas und Horten in den nächsten Jahren weiter steigen wird. Dies gilt insbesondere für Kleinkinder von unter drei Jahren, bei denen die Kitabetreuung in den westlichen Bundesländern von einem niedrigen Niveau aus in den vergangenen Jahren stetig gewachsen ist.

Im Bedarfsfeld Kinderbetreuung kann die Prognos-Schätzung von 230.000 zusätzlichen Fachkräften bis 2025 als eine eher vorsichtige Schätzung interpretiert werden. Die im nächsten Abschnitt diskutierte Bildungsfinanzierungsstudie für die GEW liegt mit 290.000 Vollzeitstellen noch deutlich darüber und berücksichtigt auch Bedarfe für Inklusion, Sprachförderung, Leitungspersonal und Vertretungen. Um den skandinavischen Ausbaustand zu erreichen, wären Personalstellen im Umfang von bis zu 400.000 Vollzeitstellen zu schaffen – allein beim pädagogischen Personal. Aufgrund der hohen Teilzeitquote und der sonstigen Personalbedarfe etwa für Leitung, Verpflegung und Reinigung ist ein Beschäftigungsaufbau um 250.000 bis 400.000 Vollzeitstellen bzw. 350.000 bis 700.000 Personen zwar ambitioniert, aber nicht überzogen.

BEDARFSFELD BILDUNG UND ERZIEHUNG

In Deutschland klammerten sich die Kultusministerien der Bundesländer lange an die Illusion von der «demografischen Rendite», die ihnen von der Initiative «Neue Soziale Marktwirtschaft» und anderen neoliberalen Lobbyisten vorgerechnet worden war. Man müsse im Schulwesen über die Ersetzung des altersbedingt ausscheidenden Personals hinaus gar nicht für zusätzliches Personal sorgen. Es reiche aus, wenn die Personalbesetzung konstant bliebe bzw. nicht in dem Maße abgesenkt werde, wie es angesichts sinkender Schülerzahlen eigentlich angezeigt wäre. Im Vertrauen auf diese «demografische Rendite» wurde versäumt, in genügendem Umfang neue Lehrkräfte auszubilden. Als dann realisiert wurde, dass die Schülerzahlen wieder steigen, gab es statt der versprochenen besseren Personalausstattung einen personellen Notstand, der nur mittels der Rekrutierung von Quereinsteiger*innen entschärft werden konnte.

Die Zahl der Kinder unter fünf Jahren war im Zeitraum von 1995 bis 2012 stetig von 4,2 auf 3,4 Millionen zurückgegangen, steigt seither aber wieder an (2018: 3,9 Millionen). Infolge des Mangels an Lehrkräften können anspruchsvolle pädagogische Konzepte häufig nicht umgesetzt werden. Vielfach kommt es zudem zu Unterrichtsausfall. In besonderer Weise leiden darunter Kinder aus sozial benachteiligten Milieus. Sie bräuchten Förderung in Form von pädagogisch anspruchsvollen Ganztagsschulangeboten. Der bisherige Ausbau von Ganztagsschulen leistet dies nicht. Durch den Personalmangel findet nachmittags häufig kaum mehr als eine Beaufsichtigung statt. Dass bei der gerade erschienenen jüngsten PISA-Studie (OECD 2019) sowohl der Anteil von Schüler*innen, die nur unterste Kompetenzwerte erreichen, gegenüber der letzten Studie gewachsen ist, wie auch die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozioökonomischen Herkunft, ist unter diesen Gegebenheiten nur logisch.

Auch an den Hochschulen liegt die Lehre vielfach im Argen, weil die Personalausstattung mit den stark gestiegenen Studierendenzahlen nicht Schritt hält. Selbst «Exzellenzuniversitäten» halten Mindeststandards der Lehre nicht ein. In den 2000er Jahren lagen die Studierendenzahlen relativ konstant bei rund zwei Millionen, sie sind in der letzten Dekade aber auf fast 2,9 Millionen angestiegen. Neben einer verstärkten Studierneigung spielten dabei auch Sonderfaktoren wie die Verkürzung der Gymnasialzeit und die Abschaffung der Wehrpflicht eine Rolle. Die zuletzt erfolgte Ausweitung des Hochschulpersonals bleibt nicht nur quantitativ unzureichend, sondern ging zudem mit einer qualitativen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen einher, wie dem vermehrten Einsatz von Lehrbeauftragten und befristeten Verträgen auf reduzierter Stundenbasis. Insofern ist eine generelle Hochschulreform, die speziell die Bedingungen für den akademischen Mittelbau verbessert, seit Langem überfällig, scheitert aber auch an den föderalen Strukturen.

Weniger im Fokus der Öffentlichkeit liegt der Weiterbildungssektor, aus dem sich die öffentliche Hand zunehmend zurückgezogen hat. Da tariflich vergütete Festanstellungen immer mehr zugunsten von Honorarbeschäftigungen abgebaut wurden, konnten sich Niedrigeinkommen hier in ähnlicher Weise ausbreiten wie bei den Postdiensten nach der Privatisierung der

Bundespost. Im Ergebnis ist der Weiterbildungssektor heute in einem desolaten Zustand mit zerfurchten Strukturen und zunehmend prekären Arbeitsverhältnissen.

Die Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) gibt regelmäßig Studien in Auftrag, welche den Zustand der öffentlichen Bildungsfinanzierung beleuchten und festgestellte Bedarfe anmelden. Diese stellen auf Kernpunkte einer aus gewerkschaftlicher Sicht notwendigen Bildungsreform ab.

Die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung sind nach Angaben des Statistischen Bundesamts in den letzten Jahren nominal stark gestiegen, von 94 Milliarden Euro in 2008 auf 133 Milliarden Euro in 2017. Bezogen auf das BIP allerdings verharrt der Wert seit 2009 relativ konstant bei wenig über 4 BIP-Prozentpunkten. Statt Bildungsriese zu sein, entpuppt sich Deutschland als Bildungszwerg: Die öffentlichen Bildungsausgaben liegen deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten wie auch unter dem der EU28. Nach den letztverfügbaren Daten gaben die EU28-Länder 2017 staatlicherseits im Durchschnitt 4,6-BIP-Prozentpunkte für Bildung aus, Deutschland aber nur 4,1 Prozent.[2] Ähnlich verhält es sich mit dem sogenannten Bildungsbudget in nationaler Abgrenzung, das neben öffentlichen auch private Ausgaben enthält. Es liegt seit Jahren nur bei etwas über 6 Prozent des BIP (2016: 6,4 Prozent), obwohl sich die Regierungschefs von Bund und Ländern auf dem Bildungsgipfel 2008 in Dresden darauf verständigt hatten, die Ausgaben für Bildung auf 7 Prozent des BIP und die für Bildung, Forschung und Wissenschaft auf 10 Prozent des BIP zu steigern (Statistisches Bundesamt 2019b: Abb. S. 19).

Die letzte Bildungsfinanzierungsstudie für die GEW aus dem Jahr 2017 beziffert den zusätzlichen jährlichen öffentlichen Finanzbedarf für Bildung und Erziehung auf 54 Milliarden Euro (Jaich 2017). Die dazugehörigen Personalbedarfe sind in der Studie zwar nicht explizit ausgewiesen, lassen sich aber aus den dazugehörigen Tabellen direkt ableiten oder zumindest abschätzen und finden sich in Tabelle 6.

Die Studie umfasst auch die bereits behandelte Kita-Betreuung, wobei die ermittelten Bedarfe zwischen den für Deutschland einschlägigen Studien und den skandinavischen Vergleichszahlen liegen. Im Bereich Kitas sollen zukünftig 45 Prozent der unter dreijährigen Kinder einen Betreuungsplatz erhalten, für alle Altersgruppen sollen die Personalschlüssel verbessert werden, für 60 Prozent der Kinder soll eine Ganztagsbetreuung angeboten werden. Darüber hinaus soll zusätzliches Personal für die Betreuung behinderter Kinder, für Sprachförderung und die Kita-Leitung eingestellt werden. Hinzu kommt ein zehnprozentiger Personalpuffer für Vertretungen bei Krankheit und anderen Ausfallzeiten. Insgesamt ergibt sich daraus ein zusätzlicher Personalbedarf von 292.000 Vollzeitstellen im Kita-Bereich.

Tabelle 6: Ausbau des Personals im Bereich Bildung und Erziehung nach Schätzungen für die GEW, Bildungsfinanzierungsstudie 2017

Kita	zusätzl. Vollzeitstellen
mehr Betreuungsplätze für unter 3-jährige Kinder	59.652
Ausbau der Ganztagsbetreuung	38.934
Betreuungsquote von 1:2 für unter einjährige Kinder	18.089**
Betreuungsquote von 1:4 für unter 3-jährige Kinder	17.792
Betreuungsquote von 1:8 für ältere Kita-Kinder	24.927
zusätzliches Personal für behinderte Kinder	43.356
Sprachförderung	17.342
zusätzliche Leitungskräfte	7.016
Personalpuffer für Vertretungen	64.783
Teilsumme Kita	**291.891**
allgemeinbildende Schulen	
Ausbau Ganztagsschulen	60.000*
weniger Pflichtstunden für Lehrkräfte	39.934
zusätzliche Schulsozialpädadgog*innen	50.010
zusätzliche Schulpsycholog*innen	332
besseres Betreuungsverhältnis im Primarbereich	15.940
besseres Betreuungsverhältnis im Sekundarbereich	67.428
Personalpuffer für Vertretungen	37.778
Inklusion	65.000*
Teilsumme allgemeinbildende Schulen	**336.422**
berufliche Bildung	
zusätzliche Schulplätze	8.000*
Verringerung der Klassenstärke auf max. 18	22.846**
weniger Pflichtstunden für Lehrkräfte	2.546
zusätzliche Sozialpädagog*innen	14.980
zusätzliche Schulpschycholog*innen	499
Personalpuffer für Vertretungen	5.871
Inklusion	12.329
Teilsumme berufliche Bildung	**67.071**
Hochschulen	
Betreuungsquote von 1:13	65.034
zusätzliches Verwaltungspersonal	3.253
Teilsumme Hochschulen	**68.287**
Weiterbildung	
Ausweitung der Erwachsenenbildung	5.000*
Aufbau von Beratungsstrukturen	3.403
Weiterbildung von Erwerbslosen	45.000*
Teilsumme Weiterbildung	**53.403**
insgesamt	
Summe (Kita, Schulen, Hochschulen, Weiterbildung)	**817.074**

* eigene Schätzung anhand der in der Studie gemachten Angaben

** falsche Angabe in Studie korrigiert

Quelle: Jaich 2017.

Bei allgemeinbildenden Schulen wird der personelle Mehrbedarf auf 356.000 Vollzeitstellen geschätzt. Zukünftig sollen dabei mindestens 60 Prozent der Kinder in Ganztagsschulen betreut werden, die im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Pflichtstunden für Lehrer*innen sollen auf 25 reduziert, zusätzli-

2 Quelle: Eurostat: Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG) [gov_10a_exp]; letzte Aktualisierung vom 9.12.2019.

Tabelle 7: Beschäftigte im Wirtschaftszweig «Erziehung und Unterricht» im europäischen Vergleich: Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren insgesamt, Vergleich der Dichteziffern auf 1.000 Einwohner*innen und fiktive deutsche Mehrbeschäftigung bei Anlegung der Dichteziffern der Vergleichsländer

	2009	2018						
	Erwerbstätige		Bevölkerung		Dichteziffer		Mehrbeschäftigung bei adapierter Dichteziffer	
			gesamt	bis 20 Jahre	ohne Alterskorrektur	mit Alterskorrektur	ohne Alterskorrektur	mit Alterskorrektur
Deutschland	2.341.200	2.744.900	82.792.351	16.170.490	33,2	169,7	0	0
Finnland	162.800	181.300	5.513.130	1.248.142	32,9	145,3	–22.263	–396.041
Norwegen	199.400	213.600	5.295.619	1.327.858	40,3	160,9	594.548	–143.706
Belgien	392.300	448.200	11.398.589	2.694.983	39,3	166,3	510.550	–55.602
Dänemark	215.500	248.200	5.781.190	1.381.135	42,9	179,7	809.569	161.055
Schweiz	335.500	329.300	8.484.130	1.793.941	38,8	183,6	468.573	223.393
Slowenien	72.100	83.100	2.066.880	423.138	40,2	196,4	583.810	430.820
Schweden	471.100	567.800	10.120.242	2.448.448	56,1	231,9	1.900.196	1.005.069
Island	19.000	23.200	348.450	94.080	66,6	246,6	2.767.462	1.242.721

Quelle: Eurostat: Bevölkerung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2) [lfsa_egan2]; letzte Aktualisierung vom 23.5.2019; Eurostat: Bevölkerung am 1. Januar nach Alter und Geschlecht [demo_pjan]; letzte Aktualisierung vom 6.6.2019; eigene Berechnungen.

che Sozialpädagog*innen und Schulpsycholog*innen eingestellt sowie das Lehrer-Schüler-Verhältnis auf den OECD-Durchschnitt angehoben werden. Hinzu kommen weitere Personalstellen für Inklusion sowie ein fünfprozentiger Personalpuffer für Vertretungen. Auf ähnliche Weise sollen an den beruflichen Schulen 66.000 weitere Vollzeitstellen entstehen.

An den Hochschulen sollen 68.000 Stellen geschaffen werden, sodass zukünftig eine wissenschaftliche (bzw. künstlerische) Personalstelle auf 13 Studierende entfällt.

In der Weiterbildung soll für je 100.000 Erwachsene zukünftig eine kommunale Beratungsstelle mit durchschnittlich fünf Beschäftigten zur Verfügung stehen. Die kommunalen Ausgaben für Erwachsenenbildung sind in der Konsequenz deutlich anzuheben. Auch bei der Bundesagentur für Arbeit sollte Weiterbildung ein stärkeres Gewicht erhalten, so bei der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen für Erwerbslose. Grob geschätzt ergäbe sich ein Bedarf von 53.000 zusätzlich benötigten Stellen.

Insgesamt würden damit im Bereich Bildung und Erziehung rund 820.000 Vollzeitstellen neu entstehen, ohne die im letzten Abschnitt behandelten Kitastellen rund 525.000 Stellen.

Der Ausbau der Ganztagsschulen wird in der Bildungsfinanzierungsstudie nur knapp abgehandelt. Da nicht klar wird, wie sich die dort festgestellten Mehrkosten von 3,7 Milliarden Euro auf Sachkosten und auf Personalkosten für Lehrer*innen und Erzieher*innen aufteilen, wurden hier grob 60.000 Stellen veranschlagt.

Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung haben die Bildungsforscher Klaus Klemm und Dirk Zorn den Finanz- und Personalbedarf für den Ausbau der Ganztagsschulen quantifiziert (Bertelsmann Stiftung 2017). Dabei soll bei steigenden Schülerzahlen bis 2025 eine Ganztagsbetreuung für 80 Prozent der Schüler*innen, bis 2030 für sämtliche Schüler*innen bereitgestellt werden. Es würden 47.600 zusätzliche Pädagog*innen bis 2025 und 72.600 Pädagog*innen bis 2030 benötigt, wenn die zusätzliche Betreuungszeit zur Hälfte für schulische Angebote genutzt würde. Wenn die Mehrzeit vollständig ausgenutzt würde, stiegen die Mehrbedarfe bis 2025 auf 134.000 zusätzliche Kräfte und bis 2030 auf 183.800. Zwei Drittel der Mehrbedarfe für die Ganztagsbetreuung entfielen jeweils auf Lehrkräfte, ein Drittel auf sonstige Pädagog*innen.

Der Wirtschaftszweig Bildung und Erziehung im internationalen Vergleich

Der statistische Vergleich von Beschäftigtenzahlen in der Zuordnung nach Wirtschaftszweigen gestaltet sich als schwierig. Gegenüber der (besser vergleichbaren) Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) weist der Mikrozensus eine in den vergangenen Jahren stetig gewachsene Differenz von zuletzt rund 300.000 Erwerbstätigen aus. Überdies umfasst das Beschäftigtenaggregat der VGR neben Bildung und Erziehung auch die Bereiche Forschung und Kulturpflege.

Wird auf Daten von Eurostat abgestellt, waren in Deutschland im Wirtschaftszweig «Erziehung und Unterricht» im Jahr 2017 2,69 Millionen Menschen beschäftigt und damit 230.000 Menschen mehr als laut VGR mit 2,45 Millionen. Da die internationale Vergleichbarkeit bei Eurostat-Daten am höchsten sein dürfte, werden diese für einen Beschäftigungsvergleich verwendet.[3]

3 Nationale Statistiken weisen einzelne Erwerbstätigengruppen teilweise unterschiedlichen Wirtschaftszweigen zu. So werden Kita-Beschäftigte in Dänemark dem Sozialwesen zugeordnet, in Schweden und Island dagegen dem Bildungsbereich. Bei Eurostat werden laut der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige (NACE Revision 2) Kita-Beschäftigte dem Sektor «Erziehung und Unterricht» zugeordnet, die Tagesbetreuung von Kindern dagegen dem Sozialwesen. Ob die Beschäftigten bei Eurostat tatsächlich einheitlich zugeordnet werden, kann nicht sicher behauptet werden, da eine entsprechende Anfrage an Eurostat nicht beantwortet wurde.

In den Vergleich werden neben den skandinavischen Ländern auch Länder einbezogen, die bei Bildungsvergleichen (PISA, IGLU, Indikatoren zur Bildungsbeteiligung, öffentliche Ausgaben etc.) gut abschneiden – wie Belgien, Slowenien und die Schweiz. Dabei ist die Demografie zu berücksichtigen. So stellen bis 20-Jährige in Deutschland einen Anteil von 19,5 Prozent an der Bevölkerung, während es in den skandinavischen Ländern 24,0 Prozent sind, was einen erheblich höheren Bedarf an Bildungs- und Erziehungsdienstleistungen begründet. Aus diesem Grund werden in einer Berechnung mit Alterskorrektur die Beschäftigtenzahlen in Relation zur Bevölkerung im Alter bis 20 Jahre gesetzt (und nicht zur Gesamtbevölkerung; siehe Tabelle 7).

In allen Staaten außer der Schweiz sind die Beschäftigtenzahlen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung weisen alle Vergleichsstaaten abgesehen von Finnland eine höhere oder deutlich höhere Beschäftigungsdichte auf. Wird nur auf die junge Bevölkerung bis 20 Jahren abgestellt, so weisen neben Finnland auch Norwegen und Belgien schlechtere Dichteziffern auf als Deutschland und die Abstände zu den anderen Vergleichsstaaten schrumpfen erheblich. Mit den altersadjustierten Dichteziffern würde die Beschäftigtenzahl in Deutschland von einer Ist-Beschäftigung von 2,75 Millionen auf 2,35 bis 4,0 Millionen Erwerbstätige sinken bzw. steigen.

FAZIT ZUM BEDARFSFELD BILDUNG UND ERZIEHUNG (OHNE KITA-BETREUUNG)

Steigende Schüler- und Studierendenzahlen sowie der Ausbau der Ganztagsschulen, der in den vergangenen Jahren weniger aus pädagogischen Gründen, sondern wegen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Entlastung der Eltern vorangetrieben wurde, haben den Bedarf an Personal im Feld Bildung und Erziehung erhöht. Zudem haben internationale Vergleichsstudien gezeigt, dass das deutsche Bildungswesen Nachholbedarfe hat, was sich auch an den relativ geringen Bildungsausgaben festmachen lässt.

Der internationale Vergleich von Personaldichten zeigt, dass sich hieraus durchaus Argumente für einen Mehrbedarf ableiten lassen. Das Bild ist aber nicht klar. Forderungen nach Personalaufbau sollten sich daher primär an Bedarfsanalysen orientieren, die auf die konkrete Situation in Deutschland abstellen. Anhand der Bildungsfinanzierungsstudie für die GEW und den ergänzenden Schätzungen von Klaus Klemm für den Ganztagsschulausbau lässt sich – zusätzlich zu den bereits festgestellten Bedarfen im Kita-Bereich – ein Beschäftigungspotenzial von gut einer halben Million Vollzeitstellen begründen.

BEDARFSFELD GESUNDHEITS- UND SOZIALWESEN

Traditionell waren soziale Dienste in Deutschland wenig entwickelt und die entsprechenden Tätigkeiten in ihrer Professionalisierung ausgebremst. Lieber werden geldliche Transfers verteilt, statt den Schwerpunkt bei einer verlässlichen sozialen Infrastruktur zu setzen. Im Kern ist dies immer noch so. Im Vordergrund steht der Ruf nach der Verantwortung der Familie, der Eltern und der Nachbarschaft. Das dabei hingenommene Zurücklassen von Kindern und das Entstehen eines Pflegenotstandes setzen aber auch konservative Politik unter Druck, die Kinder- und Jugendhilfe auszubauen und dem Pflegenotstand entgegenzutreten.

Der Bedarf an Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ist stark gestiegen. Dies liegt an mehreren Trends. Zunächst ist mit dem Anstieg der Lebenserwartung die Zahl von alten und hochaltrigen Menschen mit Pflege-, Betreuungs- und Assistenzbedarf dynamisch gestiegen. Ende 1999 gab es in Deutschland zwei Millionen im sozialrechtlichen Sinne Pflegebedürftige. Ende 2018 waren es 3,9 Millionen – fast eine Verdoppelung. Alte Menschen sind auch in besonderem Maß von chronischer Einsamkeit betroffen, die stark um sich greift. Damit ist der Bedarf an professioneller Pflege und Betreuung enorm gewachsen.

Zudem erweitert die Individualisierung der Gesellschaft die individuellen Handlungsoptionen, was neue Chancen eröffnet, aber auch überfordern kann. Wer dem neoliberalen Leitbild des flexiblen Menschen nicht gerecht wird, kann daran zerbrechen. Soziale Unterstützungsdienste können ein aus dem Lot geratenes Leben wieder in die Balance bringen. Allgemein entfalten die wachsende soziale Spaltung und das hohe Ungleichheitsniveau schädliche Wirkungen: von der wachsenden Ungleichheit bei Gesundheit und Lebenserwartung bis zur sozialen Segregation in urbanen Räumen. Um dem Anwachsen von Ungleichheit und sozialer Spaltung wirksam entgegenzutreten, wäre ein breiter Politikansatz erforderlich; soziale Dienste könnten dabei eine wichtige Funktion erfüllen.

Der Wirtschaftszweig Gesundheits- und Sozialwesen (Q) unterteilt sich in die beiden großen Bereiche «Gesundheitswesen» und «Heime und Sozialwesen». In beiden Bereichen ist eine sehr dynamische Beschäftigungsentwicklung zu registrieren, bei Heimen und Sozialwesen noch stärker als beim Gesundheitswesen.

Gab es 1995 laut VGR im Wirtschaftszweig «Gesundheit und Sozialwesen» 3,6 Millionen Erwerbstätige, waren es 2017 5,9 Millionen, eine Zunahme von 2,3 Millionen. Der enorme Rückstand, den Deutschland Mitte der 1990er Jahre bei Dienstleistungen des Sozial- und Gesundheitswesens gegenüber den skandinavischen Ländern aufwies, ist in der Folge kleiner geworden. Dort nämlich erfolgte im Wesentlichen eine Stabilisierung auf hohem Niveau. Trotzdem ist die Lücke immer noch beachtlich.

Die VGR grenzt das Gesundheitswesen auf die Gesundheitsdienstleister ein und fasst die stationäre

Langzeitpflege unter «Heime und Sozialwesen». Demgegenüber erfasst das Statistische Bundesamt unter Gesundheitspersonal auch die stationäre Langzeitpflege sowie Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes wie die Pharmaindustrie und den Handel mit Gesundheitsprodukten. In der Konsequenz weist das Gesundheitswesen 2015 nach VGR 3,1 Millionen Erwerbstätige auf, nach der Statistik zum Personal des Gesundheitswesens aber 5,4 Millionen (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Personal im Gesundheitssystem im Zeitraum 2000 bis 2017

	2000	2015		2017	
	Zahl	Zahl	VZÄ	Zahl	VZÄ
insgesamt	4.026	5.380	3.912	5.579	4.038
ambulante Versorgung	1.567	2.204	1.456	2.287	1.506
darunter ambulante Pflegedienste	185	344	233	378	260
Krankenhäuser und REHA	1.136	1.232	960	1.276	988
stationäre Pflegedienste	443	679	500	712	526

Quelle: Destatis: Gesundheit – Personal, Fachserie 12, Reihe 7.3.2, fortlaufend; Daten aus: Genesis-Datenbank, Gesundheitspersonalrechnung (EVAS-Nr. 23621); abgerufen am 4.12.2019.

Eurostat grenzt das Gesundheitswesen ähnlich wie die VGR auf Gesundheitsdienstleister ein und kommt in 2018 auf 2,96 Millionen Erwerbstätige. Auf das Heimwesen entfallen 1,27 Millionen Erwerbstätige, auf das Sozialwesen 1,08 Millionen, was sich auf 5,31 Millionen summiert.

Wegen der besseren Vergleichbarkeit wird für die Bestimmung der fiktiven Beschäftigungslücke auf die Daten von Eurostat zurückgegriffen. Durch die Beschäftigungszunahme in der vergangenen Dekade ist die Lücke gegenüber allen aufgeführten Staaten außer der Schweiz stark geschrumpft, fällt aber generell noch sehr groß aus (vgl. Tabelle 9). Mit der Beschäftigungsdichte von Dänemark hätte es 2018 in Deutschland fast zwei Millionen Erwerbstätige mehr gegeben. Bei Anlegung der Dichteziffern von Finnland gäbe es 2018 830.000 Erwerbstätige mehr, etwas mehr als in Schweden mit 680.000 Erwerbstätigen. Dies gestaltet sich bei Norwegen ganz anders: Hierzulande müssten im Gesundheits- und Sozialwesen fast drei Millionen Erwerbstätige mehr arbeiten, um die Dichteziffer von Norwegen zu erreichen. Dies erklärt sich zu einem Gutteil über die exzellente Personalausstattung sowohl bei der Krankenhaus- wie auch der Altenpflege.

Gesundheitswesen mit den Teilbereichen Krankenhaus- und Altenpflege

Mit dem weiteren Altern der Bevölkerung werden die Bedeutung chronischer Erkrankungen und der Behandlungsbedarf weiter zunehmen. Auch die Zahlen zur Kindergesundheit – hoher Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Übergewicht, Bewegungsmangel und psychischen Beeinträchtigungen – stimmen wenig optimistisch. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird das Gesundheitssystem aus verschiedenen Quellen unter Druck geraten.

Für Gesundheit gilt: Sie ist nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts. Die beschäftigungspolitische Bedeutung des Gesundheitswesens ist jedenfalls enorm und tendenziell wachsend. Allerdings konnten sich in der Gesundheitswirtschaft zunehmend Geschäftsmodelle etablieren, deren Nutzen eher zweifelhaft ist. Andererseits sind Bereiche unterbesetzt, die erwiesenermaßen der Gesundheit bzw. der Lebensqualität förderlich sind. Beispielsweise wurde der öffentliche Gesundheitsdienst ausgeblutet und kann seinen präventiven Aufgaben vielfach nicht mehr nachkommen. Auch im ländlichen Raum ist die gesundheitliche Infrastruktur zunehmend defizitär.

Krankenhäuser

Die politische Strategie zielt in Deutschland seit Jahren darauf ab, die Zahl der Krankenhäuser durch vom Marktprozess erzwungene Schließungen zu verringern. Von 2.354 im Jahr 1993, dem Startjahr der Vermarktlichung, ist ihre Zahl stetig bis 2017 auf 1.942 gesunken (einschließlich psychiatrischer Einrichtungen und Reha-Kliniken). Die Bereinigung angenommener Überkapazitäten durch Marktprozesse erfolgte damit aber noch nicht in dem Umfang, wie es erhofft worden war. Nun soll politisch nachgeholfen werden. Im

Tabelle 9: Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren im Wirtschaftszweig Gesundheit und Sozialwesen (Q) im europäischen Vergleich und fiktive deutsche Mehrbeschäftigung bei Anlegung der Dichteziffern der Vergleichsländer

	Erwerbstätige		Dichteziffer		fiktive Mehrbeschäftigung	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Deutschland	4.310.800	5.308.100	52,4	64,1	0	0
Schweden	701.600	732.100	76,4	72,3	1.970.900	681.100
Finnland	378.700	408.800	71,4	74,2	1.563.400	831.000
Schweiz	469.400	635.400	61,8	74,9	771.600	892.400
Niederlande	1.277.000	1.290.700	77,8	75,1	2.089.100	911.500
Dänemark	497.400	509.200	90,8	88,1	3.157.600	1.984.100
Norwegen	452.700	527.700	95,6	99,6	3.546.200	2.942.000

Quelle: Eurostat: Bevölkerung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2) [lfsa_egan2]; letzte Aktualisierung vom 23.05.2019; eigene Berechnungen.

Juli 2019 brachte die Bertelsmann Stiftung unter der Überschrift «Eine bessere Versorgung ist nur mit halb so vielen Kliniken möglich» eine Studie heraus, die Klinikschließungen als Voraussetzung für eine bessere Versorgung darstellt (Bertelsmann Stiftung 2019). Zielpunkt sind 600 Häuser. Den vielen kleinen Häusern würden die Ausstattung und Erfahrung fehlen, um lebensbedrohliche Notfälle wie einen Herzinfarkt oder Schlaganfall angemessen zu behandeln. Ebenso ließe sich mit weniger Kliniken eine bessere Ausstattung, eine höhere Spezialisierung und Expertise sowie eine bessere Versorgung durch ärztliches und pflegerisches Personal erreichen.

Nun ist richtig, dass mit weniger Kliniken eine sehr gute stationäre Versorgung unterhalten werden kann. Die Annahme jedoch, dass die von der Bertelsmann Stiftung skizzierte Krankenhausreform die Patientenversorgung quasi von selbst verbessern würde, ist unter den in Deutschland gegebenen Anreizstrukturen gleichwohl eine Illusion.

Gerne wird Dänemark bemüht. Die dort in der Umsetzung befindliche Klinikreform führte zum Verschwinden zahlreicher Krankenhäuser, wovon ein Teil in kommunale Gesundheitszentren umgewandelt wird – dies mit dem möglichen Nebeneffekt der Behebung eines Strukturproblems. Kommunale Gesundheitszentren gibt es bislang in Dänemark anders als in Finnland, Schweden und Island weitgehend nicht; dies könnte sich nun ändern. 32 Kliniken sollen verbleiben und zu Super-Klinikkomplexen ausgebaut werden. Dies funktioniert in Dänemark recht gut, weil die gesamte Versorgungskette weitgehend in öffentlicher Hand liegt und generalstabsmäßig durchgeplant ist. In Deutschland sind die Gegebenheiten komplett andere. Es gibt keine geschlossenen Versorgungsketten, sondern ein Durcheinander von Akteuren, die unterschiedliche Interessen haben und um lukrative Patient*innen kämpfen. Um die Krankenhauszahl radikal zu verringern, müssten Klinikverbünde gebildet und über Versorgungszentren mit dem ambulanten Sektor verzahnt werden. Es müsste also nicht nur etwas abgebaut, sondern zunächst einmal etwas aufgebaut werden. Wie dies mit Blick auf die Trägerstruktur einerseits der Krankenhäuser (kommunale Häuser, katholische Häuser, evangelische Häuser, Krankenhäuser kommerzieller Klinikkonzerne usw.) und andererseits der ambulanten Versorgung (niedergelassene Ärzt*innen, Therapiepraxen, medizinische Versorgungszentren usw.) sinnvoll bewerkstelligt werden könnte, ist eine offene Frage.

Internationale Vergleichsstudien zeigen, dass Länder mit öffentlichem Gesundheitsdienst und Länder mit Sozialversicherungssystemen und Selbstverwaltung gleichermaßen gute Versorgungsergebnisse erzielen können. Öffentliche Gesundheitsdienste erreichen gute Ergebnisse allerdings mit geringeren Kosten. Dass Sozialversicherungssysteme wie das deutsche deutlich höhere Finanzmittel einsetzen müssen, hat viele Gründe, angefangen bei den hohen Durchschnittseinkünften der niedergelassenen Medizinunternehmer*innen, die es in Skandinavien so nicht gibt, bis zu ineffizienten Doppelstrukturen (doppelte Facharztschiene, Parallelität von gesetzlichen und privaten Vollversicherungen), fehlender Verzahnung der ambulanten mit den stationären Versorgungsstrukturen und einer starken Anfälligkeit für Korruption.

Die letzte große Vergleichsstudie, bei der in 195 Ländern die Versorgungsergebnisse bei 33 häufigen Krankheiten untersucht wurden, sieht Island und Norwegen auf den Plätzen 1 und 2, gefolgt von den Niederlanden (vgl. Lozano 2018). Abgesehen von Dänemark (Platz 17) finden sich die nordisch-skandinavischen Länder alle unter den besten zehn. Von den Ländern mit Sozialversicherungssystem und Selbstverwaltung findet sich neben den Niederlanden nur noch die Schweiz (Rang 7) unter den ersten zehn. In der Schweiz betrugen die Gesamtausgaben für Gesundheit 2016 jedoch 12,4 Prozent des BIP und waren damit nach den USA (17,2 Prozent) weltweit die zweithöchsten, gefolgt von Deutschland (11,3 Prozent). Die skandinavischen Gesundheitsausgaben betrugen im Mittel dagegen nur 10 Prozent des BIP (OECD 2011 ff.).

Was die Schweiz Deutschland voraus hat, ist eine bessere Krankenhausplanung und Personalausstattung. Die Krankenhausplanung der Länder müsste demnach zu einer Leistungsplanung mit Eingriffsrechten in die Trägerfraktionen ausgebaut und mit der Planung der ambulanten Versorgung verzahnt werden. Hierüber könnten Krankenhauslandschaften dann perspektivisch so neu geordnet werden, dass kleine Häuser in medizinische Versorgungszentren überführt werden, die überwiegend ambulant behandeln. Dazu müsste methodisch jedoch ganz anders vorgegangen werden als in der Bertelsmann-Studie. Statt rein betriebswirtschaftlicher Fingerübungen und Fahrzeitbetrachtungen müssten Krankheiten und ihre Verteilung in der regional ansässigen Bevölkerung analysiert werden. Die daraus folgenden Eingriffe in die ambulan-

Tabelle 10: Vollzeitäquivalente des Krankenhauspersonals auf 100.000 Einwohner*innen in ausgewählten europäischen Ländern

	2007	2017
Schweiz	1.735	1.958
Norwegen	1.918	1.914
Dänemark	1.742	1.848
Frankreich	1.844	1.749
Litauen	1.462	1.614
Österreich	1.537	1.598
Island	1.604	1.501
Tschechien	1.258	1.367
Belgien*	1.264	1.315
Deutschland	1.095	1.213
Niederlande	1.135	1.180
Irland	1.192	1.170

* Wert für 2016 statt 2017

Quelle: Eurostat: Krankenhauspersonal [hlth_rs_prshp1]; letzte Aktualisierung vom 26.8.2019.

Tabelle 11: Personallücke in deutschen Krankenhäusern bei Zugrundelegung der Dichteziffern von Ländern mit besserer Personalausstattung im Jahr 2017

	Vollzeitäquivalente pro 100.000 Einwohner*innen			Mehrbeschäftigung unter der Dichteziffer des Vergleichslands		
	insgesamt	Ärzte	Pflegepersonal	insgesamt	Ärzte	Pflegepersonal
Deutschland	1.213	206	466	0	0	0
Island	1.501	199	606	237.192	-5.108	115.712
Österreich	1.598	259	681	317.411	44.215	177.380
Dänemark	1.848	288	802	523.526	68.097	277.380
Schweiz	1.958	260	804	614.184	45.189	279.303
Norwegen	1.914	257	964	578.122	42.655	411.486

Anmerkung: Unter Pflegepersonal sind neben den Fachkräften auch Assistenzkräfte erfasst.

Quelle: Eurostat: Krankenhauspersonal [hlth_rs_prshp1]; letzte Aktualisierung vom 26.8.2019.

te und stationäre Versorgung wären nur mit einer tief greifenden Veränderung bei der Planung möglich.

Tabelle 10 stellt anhand von Eurostat-Daten dar, wieviel Krankenhauspersonal pro 100.000 Einwohner*innen in ausgewählten europäischen Ländern beschäftigt ist. Es gibt Länder wie Island, die weit bessere Ergebnisse erzielen als Deutschland, dabei aber auch relativ mehr Personal beschäftigen. Dabei geht es weniger um den Ärztlichen Dienst, sondern um die Pflege, wo akademisiertes Fachpersonal auch Aufgaben übernimmt, die in Deutschland Ärzt*innen vorbehalten sind.

Unter den ausgewählten Ländern bieten die Schweiz, Norwegen und Dänemark die beste Gesamt-Personalausstattung. Deutschland weist (wie auch bei anderen Indikatoren) keine gute Personalausstattung auf. Sie ist vergleichbar mit der in den Niederlanden. Dort hat allerdings die ambulante Versorgung ein viel stärkeres Gewicht und die gute Verzahnung der ambulanten und stationären Versorgung lässt die Niederlande sehr gute Ergebnisse erzielen. Die Aussage aus der Bertelsmann-Studie, wonach Deutschland überdurchschnittlich viel medizinisches Personal beschäftigt, ist jedenfalls deutlich zu relativieren. Sie offenbart eine arztzentrierte Betrachtungsweise und ignoriert, dass Pflegefachkräfte in etlichen Ländern aufgrund der dort anders als in Deutschland erfolgten Aufwertung der Pflege ihren Kompetenzrahmen in Richtung der Übernahme von Tätigkeiten, die in Deutschland Ärzt*innen vorbehalten sind, erweitern konnten.

In Tabelle 11 wird dargestellt, um wieviel rechnerische Vollzeitkräfte die Personalstärke im deutschen Krankenhauswesen höher ausfiele, wenn die Dichteziffer des jeweiligen Vergleichslands zugrunde gelegt wird. 2017 gab es in Deutschland fast genau eine Million Vollzeit-Krankenhausbeschäftigte. Mit der Dichteziffer von Dänemark hätte es 2017 520.000 Vollzeit-Klinikbeschäftigte mehr gegeben, darunter 68.000 Ärzt*innen und 277.000 Pflegekräfte (inkl. Assistenzkräfte). Dass sich die Schere in den vergangenen Jahren etwas geschlossen hat, ist Verbesserungen in Deutschland geschuldet.

Deutlich geringer fällt der personelle Mehrbedarf aus, wenn auf deutsche Studien abgestellt wird. Nach Simon (2018) liegt der Mehrbedarf an Vollzeitpflegekräften im Krankenhausbereich aktuell bei rund 100.000. Dem wären Mehrbedarfe bei Ärzt*innen und den verschiedenen Funktionsbereichen eines Krankenhauses hinzuzurechnen.

Die seit 2018 von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen bringen für die Krankenhauspflege einiges an Verbesserungen. So sollen Tarifsteigerungen öffentlich refinanziert und die Pflegepersonalkostenvergütung aus den DRG-Pauschalen herausgenommen und auf ein Pflegebudget umgestellt werden. Gegenüber Pflegeheimen, wo Verbesserungen bei Entgelten und Personalausstattungen unverändert über steigende Eigenanteile von den Pflegebedürftigen bezahlt werden müssen, erhalten Krankenhäuser so einen deutlichen Wettbewerbsvorteil. Schon jetzt liegen die Entgelte des Krankenpflegepersonals um bis zu 25 Prozent über dem des Altenpflegepersonals. Eine Sogwirkung aus der Alten- in die Krankenhauspflege deutet sich an. Da der Pflegearbeitsmarkt leer gefegt ist, war zu erwarten, dass die 13.000 Zusatzstellen, die der Heimpflege im Rahmen des Sofortprogramms zugestanden wurden (mit Bezahlung nicht über die Pflege-, sondern die Krankenversicherung), nur obendrauf zu den Stellen hinzutreten, die schon jetzt nur auf dem Papier stehen. Nach einem MDR-Bericht («Fakt» vom 2. Juli 2019[4]) scheint sich dies zu bewahrheiten; bis zum Frühsommer 2019 war von den 13.000 Stellen noch keine einzige besetzt.

Altenpflege (ambulante und stationäre Pflegedienste)

In der Altenpflege sind die Beschäftigungspotenziale enorm. Indessen ist die Realität der professionellen Altenpflege noch stärker von personellem Notstand geprägt als in der Krankenhauspflege. Nicht nur liegen die Personalschlüssel weit unter dem Bedarf; offene Stellen können derzeit aufgrund eines leer gefegten Arbeitsmarktes auch kaum besetzt werden. Die von der Bundesregierung zum Start der 19. Legislaturperiode 2018 ergriffenen Notmaßnahmen sind nicht mehr als der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Auch auf Landesebene werden die gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten nicht konsequent ausgelotet, geschweige denn ergriffen, obwohl im Heimbereich im Rahmen

4 Vgl. www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/pflege-sofortprogramm-keine-stelle-besetzt-100.html.

der Föderalismusreform die Kompetenzen vom Bund auf die Länder übertragen worden sind.

Es ist auffällig, dass der Personalbedarf in einschlägigen Studien stets unterschätzt wurde. So errechnete die Bertelsmann Stiftung vor einigen Jahren für das Jahr 2030 eine erhebliche Versorgungslücke von bis zu einer halben Million Vollzeitkräften (Bertelsmann Stiftung 2012). Unter Status-quo-Bedingungen würden in der ambulanten Pflege 117.000 und in der stationären Pflege 317.000 Vollzeitkräfte fehlen. Die Lücke fiele größer aus, wenn weniger familiäre Pflegeressourcen vorhanden wären, und sie würde kleiner, wenn die häusliche Pflege zulasten der stationären Versorgung ausgebaut würde. Dabei zielte die Studie auf das Potenzial, das durch den Ausbau häuslicher Pflege zulasten der stationären Pflege erschlossen werden kann.

Im Status-quo-Szenario wurde für 2030 in der ambulanten Pflege ein Personalmehrbedarf von 270.000 Vollzeitbeschäftigten errechnet. Diese Zahl ist jetzt schon annähernd erreicht, ohne dass sich an der personellen Unterbesetzung etwas zum Positiven verändert hätte. Im Wunschszenario der Stiftung – bessere Personalschlüssel sind darin nicht vorgesehen – wäre 2030 in der ambulanten und stationären Pflege ein Personalstand von 803.000 Vollzeitkräften erforderlich. Die tatsächliche Vollzeitbeschäftigung lag bereits Ende 2017 bei 779.000 Kräften.

Personalbedarf lauf AOK-Pflege-Report 2019

In einem Fachbeitrag des letztjährigen «Pflege-Reports» der AOK wird der zukünftige Personalbedarf untersucht (Schwinger u. a. 2019). Die Autor*innen bestätigen zunächst, dass in der Dekade von 2007 bis 2017 insgesamt gesehen keine Personalverbesserung realisiert wurde. 2007 kamen im ambulanten Bereich auf eine rechnerische Vollzeitkraft (Pflege- und Betreuung) 4,7 Sachleistungsempfänger*innen, 2017 waren es etwas bessere 4,3. In der stationären Pflege verbesserte sich die Quote geringfügig von 2,2 auf 2,0. Berücksichtigt man den gestiegenen Anteil Pflegebedürftiger mit Mehrfacheinschränkungen (körperliche Einschränkungen und kognitive Störungen), entspricht die leicht verbesserte Personalausstattung tatsächlich einer Verschlechterung. Wird auf qualifizierte Fachkräfte abgestellt, hat sich die Relation auch rechnerisch verschlechtert. 2007 kamen im ambulanten Bereich auf eine rechnerische Vollzeitkraft 6,5 Sachleistungsempfänger*innen, 2017 dagegen 7,3. In den Heimen verschlechterte sich die Relation von 4,0 auf 4,3. Statt die Pflege aufzuwerten, findet schleichend ein Prozess der Dequalifizierung und Entprofessionalisierung statt.

Die AOK-Autor*innen errechnen in ihrem Basismodell, dass die Zahl der Pflegebedürftigen von 3,3 Millionen im Jahr 2017 auf 3,9 Millionen im Jahr 2030 ansteigen und 2050 den Wert von 5,1 Millionen erreichen wird. Entsprechend steigt der Personalbedarf (Pflegefachkräfte, Pflegeassistenzkräfte und Betreuungspersonal) bis 2030 um 131.000 auf rund 750.000 Pflegekräfte und bis 2050 um 379.000 auf 966.000 Kräfte. Sollte sich die Pflegeprävalenz, das heißt, die Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Alter pflegebedürftig zu werden, zukünftig so weiterentwickeln wie in der Vergangenheit, entstünde bis 2030 ein zusätzlicher Personalbedarf von 30.000 Vollzeitäquivalenten und bis 2050 müsste es rund 1,1 Millionen Vollzeitpflegekräfte geben. Wenn auch der Personalschlüssel zwischen den Bundesländern auf den Mittelwert der oberen Hälfte der Bundesländer angeglichen würde – er reicht von 40,5 Vollzeitpflegekräften auf 100 Heimbewohner*innen in Bayern bis zu der deutlich schlechteren Relation von 34,7 Vollzeitpflegekräften auf 100 Heimbewohner*innen in Mecklenburg-Vorpommern –, würde sich der Mehrbedarf bis 2030 um weitere 60.000 Vollzeitkräfte erhöhen.

Wenn nicht kurzfristig die Weichen zur Rekrutierung von mehr Personal für die Langzeitpflege gestellt werden, würde man «innerhalb weniger Jahre mit erhebli-

Tabelle 12: Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren im Wirtschaftszweig Kunst, Unterhaltung und Erholung (R) im europäischen Vergleich und fiktive Mehrbeschäftigung in Deutschland bei Anlegung der Dichteziffern der Vergleichsländer

	2008	2018		
	Erwerbstätige		Dichteziffer	Mehrbeschäftigung bei der Dichteziffer von
Deutschland	515.800	524.400	6,3	0
Österreich	68.700	66.500	7,5	100.000
Schweiz	44.000	73.000	8,6	188.000
Niederlande	172.000	163.600	9,5	264.000
Slowenien	18.400	20.000	9,7	277.000
Norwegen	37.100	57.700	10,9	378.000
Dänemark	55.900	64.700	11,2	402.200
Finnland	50.500	61.700	11,2	402.200
Schweden	103.600	126.600	12,5	511.300
Island	5.700	6.500	18,7	1.020.000

Quelle: Eurostat: Bevölkerung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2) [lfsa_egan2]; letzte Aktualisierung vom 2.12.2019; eigene Berechnungen.

chen Versorgungsengpässen konfrontiert sein», so die Autor*innen. Diese Befürchtung ist nur allzu berechtigt, zumal auch die AOK-Studie die Dynamik der Bedarfsentwicklung tendenziell unterschätzt. Die erst für das Jahr 2030 erwarteten 3,9 Millionen Pflegebedürftigen waren bereits 2018 erreicht, wenn den gesetzlich Versicherten die privat Versicherten hinzugeschlagen werden (vgl. Bundesgesundheitsministerium 2018 ff.)

Nach den Ankündigungen der Bundesregierung sollen sich die Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte «schnell und spürbar verbessern». Nach den im Juni 2019 vorgelegten Ergebnissen der von ihr einberufenen «Konzertierten Aktion Pflege» soll bundesweit nach Tarif gezahlt, ein bedarfsorientierter Personalschlüssel eingeführt, sollen ausländische Pflegekräfte schneller angeworben und die Zahl der Auszubildenden und Ausbildungseinrichtungen gesteigert werden. Wieviel zusätzliches Personal voraussichtlich benötigt wird und wer dafür die Kosten trägt, sagten die beteiligten Minister*innen aber nicht. Daran aber wird sich entscheiden, wie ernsthaft die Aufwertung der Pflege betrieben wird. Solange der politische Wille fehlt, den finanziellen Mehraufwand öffentlich zu tragen und bestimmte Ergebnisse notfalls auch zu erzwingen, ist mit einer schnellen und spürbaren Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften nicht zu rechnen.

Sollte die Personalnot weiter wachsen, wären aufgeweichte Pflegestandards die logische Konsequenz. Noch bildet bei den Pflegeheimen die 50-Prozent-Fachkraftquote eine Haltelinie gegen die drohende Dequalifizierung. Die Kernfrage lautet: Soll die Personalausstattung trägerübergreifend in allen Einrichtungen gute Pflege ermöglichen oder geht es nur um Mindestbesetzungen, die eine Gefährdung von Patient*innen und von Pflegebedürftigen vermeiden? Stünde der pflegerische Bedarf im Mittelpunkt, wäre in der Altenwie Krankenpflege gleichermaßen eine Personalbemessung zwingend, die Sollwerte vorgibt. Davon sind wir in Deutschland weit entfernt. Die rechnerischen Mehrbedarfe fielen dann noch weit höher aus, als im AOK-Pflegereport projektiert.

Altenpflegepersonal im Vergleich mit Skandinavien

Laut Gesundheitspersonalrechnung waren 2017 in Deutschland in den ambulanten und stationären Pflegediensten insgesamt 786.000 rechnerische Vollzeitkräfte beschäftigt (vgl. Tabelle 8). Mit den Personalausstattungen skandinavischer Länder gäbe es in der Altenpflege mehr als doppelt so viele rechnerische Vollzeitkräfte (vgl. Heintze 2015 und die dort angegebenen Quellen). Darin enthalten ist allerdings auch das nicht-pflegerische Personal (Verwaltung, Küche, Reinigung usw.). Mit den Dichteziffern, die skandinavische Länder auf 1.000 Einwohner*innen im Alter ab 65 Jahren realisieren, gäbe es aber schon allein bei den Pflege- und Betreuungskräften gut eine halbe Million Vollzeitkräfte mehr. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Anteil älterer Menschen in Deutschland bei rund 21 Prozent liegt, im skandinavischen Raum aber bei unter 20 Prozent. Dies wirkt sich erhöhend auf die Beschäftigungslücke aus.

FAZIT ZUM BEDARFSFELD GESUNDHEITS- UND SOZIALWESEN

Gemessen an der Personallücke, die Deutschland gegenüber dem skandinavischen Durchschnitt aufweist, kann im Wirtschaftsbereich Gesundheit und Soziales ein Potenzial von rund 1,5 Millionen zusätzlich Beschäftigten benannt werden. Dies deckt sich mit Studien, die sich den Unterbesetzungen und der dynamischen Bedarfsentwicklung widmen und feststellen, dass das deutsche Sozial- und Gesundheitswesen mit keiner guten Personalausstattung arbeitet.

Nach dem jüngsten «Pflege-Report» der AOK muss die Ausstattung mit Pflegekräften bis 2030 um rund 220.000 Kräfte ansteigen, wenn die alternde Bevölkerung und die steigende Pflegeprävalenz berücksichtigt und die regional sehr unterschiedlichen Personalschlüssel angeglichen werden sollen.

Bei vorsichtiger Kalkulation kann in der Summe geschlussfolgert werden, dass allein im Pflegebereich (Kranken- und Altenpflege) auf das Jahr 2030 gesehen ein Mehrbedarf von 400.000 rechnerischen Vollkräften gut begründet ist.

BEDARFSFELD KULTURELLE DIENSTLEISTUNGEN

Unter den Wirtschaftszweig «Kunst, Unterhaltung und Erholung» fallen wichtige Bereiche des öffentlichen Bedarfs wie Bibliotheken, Museen, Theater sowie Sport und alles, was mit Unterhaltung zu tun hat – bis hin zum Glücksspiel. Laut aktueller Systematik untergliedert sich der Wirtschaftszweig in die Teilbereiche kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten, Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten und Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung.

Gern wurde in den letzten Jahren die beschäftigungspolitische Bedeutung von Kultur, der Kreativszene, von Sport und dem beschworen, was sonst noch in dieser dynamisch wachsenden Branche versammelt sei. Tatsächlich stagnieren in Deutschland die Beschäftigungszahlen. Was an freiberuflicher Tätigkeit im Kreativsektor neu entstand, findet sein Gegenstück in der Schließung von Theatern und Konzerthäusern. In allen skandinavischen Ländern sind dagegen nicht nur die Erwerbstätigenzahlen absolut gestiegen, sondern auch die Dichteziffern (vgl. Tabelle 12). Am stärksten in der vergangenen Dekade in Norwegen, wo die Zahl der Erwerbstätigen um 56 Prozent stieg. In Island liegt die Dichteziffer fast dreimal so hoch wie in Deutschland (ein Einbruch infolge der Finanzkrise wurde schnell überwunden). Auch die meisten europäischen Staaten

mit ähnlicher wirtschaftlicher Stärke weisen eine höhere Beschäftigung aus. Tabelle 12 errechnet für eine Auswahl dieser Staaten die Mehrbeschäftigung, die in Deutschland aus der Anlegung der jeweiligen Dichteziffer resultiert.

Starke Unterschiede zeigen sich bei der Bedeutung der Kommunen als Arbeitgeber für Kulturschaffende. Einerseits sind diese in Deutschland stärker ausgeprägt als im angelsächsischen Raum, wo sich der Staat nicht als Kulturstaat definiert und sich entsprechend wenig für Museen, Theater und Konzerthäuser engagiert. Verglichen mit den skandinavischen Ländern präsentiert sich Deutschland andererseits eher dürftig. Viele Kulturschaffende gehören entweder zur freien Szene, wo abhängig von öffentlichen Geldern meist nur geringe Einkommen erzielt werden, oder sie arbeiten zwar an öffentlichen Einrichtungen, ohne jedoch über eine Festanstellung zu verfügen. In Skandinavien haben die Beschäftigten in öffentlichen Theatern, Museen etc. dagegen meist eine zumindest temporäre Festanstellung. Während Deutschland auf seine Theater und Museen stolz sein kann – hier spielt man tatsächlich in der ersten Liga –, weist das öffentliche Bibliothekswesen nur einen bescheidenen Entwicklungsstand auf. Die norwegischen Gemeinden beschäftigen in den eigenen Kultureinrichtungen (inklusive Bibliotheken) auf 1.000 Einwohner*innen rund 2,5 Personen, die deutschen Gemeinden bringen es nur auf 1,1 Beschäftigte. Da in Deutschland viele kommunal Kulturschaffende zur freien Szene zählen, die von der öffentlichen Refinanzierung abhängig ist, ohne Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst zu begründen, dürfte eine Überzeichnung vorliegen. Wie groß der Effekt ist, bleibt offen.

Skandinavien hat sich längst angeschickt, das Bibliothekswesen zu revolutionieren, was weltweit Nachahmung findet. Statt reine Ausleihstationen zu sein, erhalten Bibliotheken immer mehr den Charakter von öffentlichen Begegnungsstätten, an denen vielfältige Angebote gemacht werden (von 3D-Druckern und Repair-Cafés über Spielräume, Zugang zu Bürgerdiensten etc.) und wo nebenbei auch noch Bücher ausgeliehen werden können. Zwischenzeitlich ist der Trend zur Neuerfindung öffentlicher Bibliotheken auch in Deutschland angekommen, beschränkt sich allerdings noch weitestgehend auf Großstädte wie Köln oder Leipzig.

In allen nordisch-skandinavischen Ländern handelt es sich beim Bibliothekswesen um kommunale Pflichtaufgaben. In Deutschland dagegen fallen Stadtbibliotheken nur unter die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Während die Großstädte allesamt Stadtbibliotheken unterhalten, verfügen etliche Klein- und Mittelstädte über keine professionell geführte Bibliothek. Statt Fachkräften werden dort Ehrenamtliche beschäftigt. Mit seiner ausgebremsten Professionalisierung schneidet das deutsche öffentliche Bibliothekswesen im internationalen Vergleich nicht gut ab (vgl. Heintze 2013: 425 ff.). Kämen in Deutschland die in Finnland bestehenden Regelungen zur Anwendung, gäbe es im öffentlichen Bibliothekswesen in Vollzeitäquivalenten fünfmal so viel Personal.

Werden die aus Eurostat-Daten abgeleiteten Dichteziffern der nordisch-skandinavischen Staaten im Teilbereich Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten auf Deutschland übertragen, so resultiert daraus eine fiktive Mehrbeschäftigung von 70.000 bis 190.000 Personen (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Vergleich der Beschäftigten im Alter von 15 bis 64 Jahren im Bereich Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten im Jahr 2018

	Erwerbstätige	Dichteziffer	fiktive Mehrbeschäftigung
Deutschland	57.300	0,7	0
Norwegen	8.100	1,5	69.336
Finnland	11.600	2,1	116.901
Schweden	24.600	2,4	143.949
Island	900	2,6	156.542
Dänemark	17.100	3,0	187.589

Quelle: Eurostat: Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2) [lfsa_egan22d]; letzte Aktualisierung vom 2.12.2019; eigene Berechnungen.

FAZIT ZUM BEDARFSFELD KULTURELLE DIENSTLEISTUNGEN

Im Bereich der kulturellen Dienstleistungen resultiert aus internationalen Vergleichszahlen ein Beschäftigungspotenzial von einigen Hunderttausend Personen sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Bereich. Der Großteil entfällt hierbei auf die Teilbereiche Sport, Unterhaltung und Erholung. Wird nur auf den Teilbereich der Bibliotheken, Museen, botanischen und zoologischen Gärten abgestellt, für den eine besondere staatliche Verantwortung besteht, kann mit Verweis auf die nordisch-skandinavischen Ländern ein Potenzial von rund 100.000 zusätzlichen staatlichen Beschäftigten festgestellt werden.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Der in der Studie festgestellte Personalmangel in öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungsfeldern fällt in eine Zeit, in der die ökologische Überbeanspruchung des Planeten und der Klimawandel offenkundig geworden sind. Es verbleibt nur ein Zeitfenster von wenigen Jahrzehnten, um das bestehende Wirtschaftssystem mit seinem stetig wachsenden Naturverbrauch in ein System zu transformieren, das das Überleben der menschlichen Zivilisation sichert.

Es gibt viele Anhaltspunkte dafür, dass im Zuge der ökologischen Wende die notwendigen Maßnahmen insgesamt mehr Arbeitsplätze in klima- und umweltfreundlichen Bereichen schaffen, als in umwelt-

schädlichen Branchen verlorengehen (Hennicke u. a. 2019). Hierfür ist jedoch ein entschlossenes Vorgehen notwendig. Wie die Entwicklungen in der Windenergiebranche oder versäumte Infrastrukturentscheidungen zeigen, lässt die Bundesregierung eine progressive Strategie vermissen. Aber auch wenn dies der Fall sein sollte, werden Ersatzarbeitsplätze in der Regel nicht genau dort entstehen, wo Arbeitsplätze wegfallen. Insofern ist ein Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor auch zur Flankierung des ökologischen Umbaus günstig. Beschäftigungspolitisch gibt es in den großen öffentlichen Bedarfsfeldern Bildung, Soziales, Gesundheit und Kultur in der Perspektive bis 2030 und darüber hinaus ein so großes Potenzial an Mehrbeschäftigung, dass damit die Arbeitsplatzverluste, die es bei einer sozialökologischen Transformation im Verarbeitenden Gewerbe gäbe, gut ausgeglichen werden könnten.

Die mit einer Hinwendung zu den genannten Dienstleistungsfeldern verbundene Binnenmarktorientierung ist auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wichtig. Denn die exorbitanten Leistungsbilanzüberschüsse, die Deutschland seit Jahren aufweist, unterminieren die gesamtwirtschaftliche Stabilität (zuvorderst des Euroraums), da sie nur durch fortgesetzte Verschuldung anderer Volkswirtschaften gegenüber der deutschen aufrechterhalten werden können und somit die Entstehung von Wirtschafts- und Finanzkrisen befeuern. Eine Reduktion der Leistungsbilanzüberschüsse setzt aber zwingend eine stärkere Binnenwirtschaft voraus, wie sie mit einem massiven Ausbau sozialer Dienste einherginge.

Nicht zuletzt käme der Personalaufbau in öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungsfeldern auch dem Ziel der Vollbeschäftigung zugute. Trotz der in den vergangenen Jahren gesunkenen Arbeitslosenquote gibt es nach wie vor in erheblichem Umfang offene und verdeckte Arbeitslosigkeit und ungewollte Teilzeit (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018). Diese Unterbeschäftigung könnte – in einem gewissen Umfang und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen vorausgesetzt – durch die neu zu schaffenden Arbeitsplätze abgebaut werden.

Die hier vorgenommene Auswertung von Studien und amtlichen Statistiken offenbart ein Potenzial von weit über einer bis zu nicht ganz vier Millionen zusätzlichen Beschäftigten. Schon allein im Kita-Bereich – von Krippen bis Horten – sind gegenüber heute gut 400.000 rechnerische Vollzeitkräfte an pädagogischem Personal mehr erforderlich, wenn zur Bedarfsabdeckung auch noch die Durchsetzung der fachlich empfohlenen Personalschlüssel hinzutritt. Einschließlich Verwaltung, Verpflegung, Reinigung, Supervision usw. liegt das Potenzial an zusätzlicher Beschäftigung noch deutlich höher.

Im Bildungsbereich besteht Personalmangel von den Schulen über die Hochschulen bis zur Weiterbildung. Mit Blick auf konkrete Bedarfe, wie den Ausbau pädagogischen Ansprüchen genügender Ganztagsschulen, besseren Betreuungsverhältnissen, mehr Schulsozialarbeit und Inklusion, kann ein Potenzial von mehreren Hunderttausend Vollzeitstellen festgestellt werden.

Im Bereich Gesundheit und Sozialwesen gibt es einen erheblichen ungedeckten Personalbedarf, besonders in der Krankenhaus- und Altenpflege. In der Krankenhauspflege beläuft er sich auf mindestens 100.000 rechnerische Vollzeitkräfte; in der Altenpflege ist er perspektivisch noch wesentlich höher. Würde bezogen auf die heute Pflegebedürftigen bei konstanter Versorgung durch pflegende Angehörige die Personalausstattung so gestärkt, dass fachliche Standards nicht nur auf dem Papier stehen, wären mehrere Hunderttausend Kräfte zusätzlich nötig. Tendenz zukünftig stark steigend.

Auch im Bereich der kulturellen Dienste gibt es einen nicht unerheblichen Bedarf. Dieser bewegt sich, wenn vor allem auf die öffentliche Beschäftigung im Bereich Bibliotheken, Museen und Parks abgestellt wird, mit Blick auf Skandinavien im Bereich von 100.000 Stellen aufwärts. Eine große Rolle käme professionell geführten und zu kommunalen Begegnungsstätten ausgebauten öffentlichen Bibliotheken zu.

Die skandinavischen Länder sind für die hier vorgenommene grobe Potenzialabschätzung von besonderem Interesse, denn hier wurde der Beweis erbracht, dass im Rahmen einer *mixed economy* – einer stark auf den Export ausgerichteten kapitalistischen Privatwirtschaft, kombiniert mit einem starken Wohlfahrtsstaat, der auf umfänglichen öffentlichen Diensten mit ergänzender Non-Profit-Beschäftigung gründet – erhebliche Potenziale an gemeinwohlorientierter Beschäftigung gehoben werden können, ohne dass damit ein wirtschaftlicher Niedergang verbunden wäre. Das skandinavische Wohlfahrtsmodell wurde während der letzten 25 Jahre zum Teil deutlich geschliffen. Es gab eine neoliberale Transformation, die Etliches an unschönen Facetten hervorgebracht hat. Die These, dass der skandinavische Wohlfahrtsstaat deshalb der Vergangenheit angehört, ist dennoch falsch. Die hier ausgebreiteten Daten stützen die Einschätzung, dass das Modell den neoliberalen Angriffen bislang im Kern standgehalten hat.

Tabelle 14 kann entnommen werden, dass sich das Beschäftigungspotenzial in den Bereichen Erziehung und Unterricht, Gesundheit und Soziales sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung von 1,2 Millionen Stellen fiktiver Mehrbeschäftigung verglichen mit Finnland über gut drei Millionen Stellen bei schwedischen oder dänischen Verhältnissen bis hin zu fast vier Millionen Stellen bei einem norwegischem Versorgungsniveau bewegt.

Vor diesem Hintergrund scheint es gut begründbar, für den Zeitraum bis 2030 einen Beschäftigungsaufbau in den genannten öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungsfeldern um eine bis zwei Millionen öffentlich Beschäftigte anzustreben. Dies setzt große Anstrengungen und ganz andere Prioritätensetzungen voraus.

Tabelle 14: Fiktive Beschäftigungslücke bzw. Mehrbeschäftigung in Deutschland im Vergleich mit skandinavischen Ländern

	Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren				Dichteziffer pro 1.000 Einwoh-ner*innen	fiktive Mehrbe-schäftigung bei Dichteziffer von
	Erziehung und Unterricht (P)	Gesundheits- und Sozialwesen (Q)	Kunst, Unterhaltung und Erholung (R)	P, Q und R zusammen		
Deutschland	2.744.900	5.308.100	524.400	8.577.400	103,6	0
Finnland	181.300	408.800	61.700	651.800	118,2	1.210.879
Schweden	567.800	732.100	126.600	1.426.500	141,0	3.092.606
Dänemark	249.000	507.500	63.400	819.900	141,8	3.164.378
Norwegen	213.600	527.700	57.700	799.000	150,9	3.914.263

Quelle: Eurostat: Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2) [lfsa_egan2]; letzte Aktualisierung vom 2.12.2019; eigene Berechnungen.

Wenn es theoretisch ein solches Potenzial gibt, dann heißt das noch lange nicht, dass dieses praktisch-politisch auch erschlossen werden kann. Die hier untersuchten Bereiche hängen in ihrer Entwicklung in hohem Maße von der öffentlichen Refinanzierung ab, insbesondere wenn gute Arbeit angestrebt wird. In Skandinavien zudem haben die dortigen Beschäftigten ganz überwiegend einen öffentlichen Arbeitgeber. Daraus folgt, dass ohne eine Anhebung der Staatsausgabenquote auf das Niveau von Mitte der 1990er Jahre auch nicht ansatzweise mit der Hebung des dargestellten Potenzials gerechnet werden kann. Aktuell (2018) liegt die Staatsausgabenquote Deutschlands bei 44,6 Prozent des BIP gegenüber 49,4 Prozent des BIP im Jahr 1996, verglichen mit rund 51 Prozent im skandinavischen Mittel.[5]

5 Quelle: Eurostat: Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate [gov_10a_main]; letzte Aktualisierung vom 22.10.2019.

LITERATUR

A

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2018): Memorandum 2018. Preis der «schwarzen Null»: Verteilungsdefizite und Versorgungslücken, Köln.

B

BAGFW/Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.) (2019): Gesamtstatistik 2016 – Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin.

Beckmann, Kathinka/Ehlting, Thora/Klaes, Sophie (2018): Berufliche Realität im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen, Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2012): Themenreport «Pflege 2030» – Was ist zu erwarten? Was ist zu tun (Autoren: Heinz Rothgang/Rolf Müller/Rainer Unger), Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung/Prognos AG (Hrsg.) (2016): Pflegeinfrastruktur. Die pflegerische Versorgung im Regionalvergleich, (Autoren: Hackmann, Tobias/Klein, Ronny/Schneidenbach, Tina/Anders, Markus/Vollmer, Janko) Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Gute Ganztagsschule für alle. Kosten für den Ausbau eines qualitätsvollen Ganztagsschulsystems in Deutschland bis 2030 (Autoren: Klemm, Klaus/Zorn, Dirk), Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): Zukunftsfähige Krankenhausversorgung. Simulation und Analyse einer Neustrukturierung der Krankenhausversorgung am Beispiel einer Versorgungsregion in Nordrhein-Westfalen (Autoren: Loos,Stefan/Albrecht, Martin/Zich,Karsten) Gütersloh.

Bundesgesundheitsministerium 2018 ff.: Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung (fortlaufend bis 8-2019), Berlin.

D

dbb Beamtenbund und Tarifunion (2020): Personalmangel im öffentlichen Dienst. Dem Staat fehlen fast 300.000 Mitarbeiter, Verbandsdokument zur dbb Jahrestagung 2020, 6.1.2020, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2016): Lohndynamik bei hoher Arbeitslosigkeit, in: Monatsbericht Dezember 2016, S. 33–56.

F

Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens – Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin.

G

Grönewald, Bettina (2019): Gute Personalausstattung ist in Kitas die Ausnahme, in: Aachener Nachrichten, 27.3.2019, unter: www.aachener-nachrichten.de/nrw-region/gute-personalausstattung-ist-in-kitas-die-ausnahme_aid-37721803.

H

Heintze, Cornelia (2013): Die Straße des Erfolgs: Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Marburg.

Heintze, Cornelia (2015): Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem: ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, unter: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11337.pdf.

Heintze, Cornelia (2017): Öffentlicher Dienst – Quo vadis?, unter: www.alternative-wirtschaftspolitik.de/de/article/490.cornelia-heintze.html.

Hennicke, Peter/Rasch, Jana/Schröder, Judith/Lorberg, Daniel (2019): Die Energiewende in Europa. Eine Fortschrittsvision, München.

J

Jaich, Roman (2017): Bildung. Weiter denken! Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand – Stand und Herausforderungen, Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt a. M.

L

Lozano, Rafael (Hg.) (2018): Measuring performance on the Healthcare Access and Quality Index for 195 countries and territories and selected subnational locations: a systematic analysis for the Global Burden of Desease Study 2016, in: The Lancet, 23.5.2018, unter: http://dx.dol.org/10.1016/S0140-6736(18)30994-2.

M

Mazzucato, Mariana/Ryan-Collins, Josh (2019): Putting value creation back into «public value». From market-fixing to market-shaping, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper No. 5, unter: www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/public_value_final_30_may_2019_web_0.pdf.

Müller, Horst (2005): Sozialwirtschaft als Systemalternative, in: ders. (Hrsg.): Das PRAXIS-Konzept im Zentrum gesellschaftskritischer Wissenschaft, Norderstedt, S. 254–289, unter: www.praxisphilosophie.de/mueller_praxiskonzept_sozwirt.pdf.

Müller, Horst (2010): Zur wert- und reproduktionstheoretischen Grundlegung und Transformation zu einer Ökonomie des Gemeinwesens, in: ders. (Hrsg.): Von der Systemkritik zur gesellschaftlichen Transformation, Norderstedt, S. 157–228.

O
OECD (2011 ff.): Health at a Glance: OECD Indicators (fortlaufend bis 2019), Paris.
OECD (2019): PISA 2018 Ergebnisse. Was Schülerinnen und Schüler wissen und können, Bd. 1, Paris.

P
Prognos AG (Hrsg.) (2018): Zukunftsszenarien – Fachkräfte in der Frühen Bildung gewinnen und binden (Autoren: Weßler-Poßberg, Dagmar; Huschik, Gwendolyn; Hoch, Markus; Moog, Stefan), Berlin.
PWC (2017): Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst. Prognose und Handlungsstrategien bis 2030, unter: www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-dienst.html.

S
Schmid, Katrin/Wilke, Peter (2016): Branchenanalyse kommunale Verwaltung. Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung? Studie der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 314, Düsseldorf.
Schwinger, Antje/Klauber, Jürgen/Tsiasioti, Chrysanthi (2019): Pflegepersonal heute und morgen, in: Jacobs, Klaus u. a. (Hrsg.) Pflege-Report 2019. Mehr Personal in der Langzeitpflege – aber woher?, Berlin, S. 3–21 (auch zitiert als AOK-Pflege-Report).
Simon, Michael (2018): Von der Unterbesetzung in der Krankenhauspflege zur bedarfsgerechten Personalausstattung, HBS-Working-Paper Forschungsförderung Nr. 096, Oktober 2018, Düsseldorf.
Statistisches Bundesamt (Destatis): Personalstandstatistik fortlaufend bis 2017 (Fachserie 14, Reihe 6), Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2007): Personalstandstatistik 2008 (Fachserie 14, Reihe 6), Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2010): Statistik der Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege 2008, Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015): Statistik der Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege 2013, Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2016b): Bildungsfinanzbericht 2016, Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis (2018a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2017, Inlandsproduktrechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4 (erschienen am 4.9.2018), Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018b): Pflegestatistik 2017 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018c): Pflegestatistik 2017 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich – Pflegebedürftige, Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2018 – Inlandsproduktberechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4 (vorläufige Ergebnisse vom 29.5.2019), Wiesbaden.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019b): Bildungsfinanzbericht 2019, Wiesbaden.

V
Vesper, Dieter (2016): Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.
Viernickel, Susanne/Schwarz, Stefanie (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung, hrsg. vom Paritätischen Gesamtverband, dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche Deutschland und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Berlin.

DARSTELLUNG DES INHALTS DER PERSONALSTAND-STATISTIK AUS DER AUSGABE FÜR 2006 VON 2007

«Die Personalstandstatistik liefert Daten über die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis mit der jeweiligen Einrichtung stehen. Die öffentlichen Arbeitgeber umfassen den öffentlichen Dienst und die Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung. Zum öffentlichen Dienst gehören im Bereich des unmittelbaren öffentlichen Dienstes der Bund, die Länder, die Gemeinden/Gemeindeverbände, die Zweckverbände und das Bundeseisenbahnvermögen und im Bereich des mittelbaren öffentlichen Dienstes die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungsträger und die rechtlich selbstständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Die rechtlich selbstständigen Organisationen ohne Erwerbszweck für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung mit überwiegend öffentlicher Finanzierung werden im Rahmen der Forschungsstatistik nachgewiesen.» (Statistisches Bundesamt 2007).


WWW.ROSALUX.DE